

**PAUL CRAIG
GRÁINNE DE BÚRCA**

Dreptul Uniunii Europene

Comentarii, jurisprudență și doctrină

Ediția a VI-a

**Control științific și revizie traducere:
Beatrice Andreșan-Grigoriu**

Prefață la cea de-a șasea ediție

Dreptul Uniunii Europene a evoluat în mod semnificativ de la apariția celei de-a cincea ediții a acestei lucrări, toate modificările intervenite fiind integrate în această nouă ediție. Perioada dintre cea de-a cincea și cea de-a șasea ediție a fost marcată de testarea noilor dispoziții aduse de Tratatul de la Lisabona în raport cu subiecte precum forța juridică a normelor, competența și Carta drepturilor fundamentale.

S-a dorit ca apariția Tratatului de la Lisabona, ratificat corespunzător după un deceniu de încercări de reformă a tratatelor, să aducă o perioadă de calm corespunzător, în care instituțiile UE să se poată concentra pe aspectele de fond care prezintă interes pentru Europa și cetățenii acesteia. Realitatea s-a dovedit a fi diferită, luând în considerare că intrarea în vigoare a noului tratat a fost umbrită de criza financiară care a ocupat o parte importantă din timpul UE începând cu 2009.

Cu toate acestea, a existat, fără îndoială, o activitate legislativă considerabilă în alte arii, iar instanțele UE au pronunțat decizii importante cu privire la întregul spectru al dreptului Uniunii, în special în domenii precum cetățenia, libera circulație a mărfurilor, a lucrătorilor, a serviciilor și libertatea de stabilire, dreptul relațiilor internaționale, drepturile omului și egalitatea de tratament.

Cea de-a șasea ediție conține modificările aduse în toate aceste domenii și, de asemenea, reflectă impresionanta literatură de specialitate. Revizuirea acestei lucrări a fost luată, întotdeauna, în serios, acest lucru fiind valabil și pentru ediția de față. Am încercat pe tot parcursul cărții să oferim o expunere echilibrată a acestui material divers dar, ca de fiecare dată, au existat alegeri dificile față de ceea ce puteam include, având în vedere diversitatea subiectelor care intră în competența de legiferare a dreptului UE. Cu privire la subiectele analizate de literatura de specialitate în mod prea extins pentru a permite o selecție utilă, am enumerat doar monografii și colecții, fără articole de specialitate individuale.

Dorim să le mulțumim tuturor celor de la Oxford University Press care ne-au oferit suportul în pregătirea acestei ediții, și în special lui Helen Swann și lui Sarah Stephenson. Joy Ruskin-Tompkins și-a îndeplinit excelent rolul de redactor, iar Julie Stone pe acela de corector. Datorăm, de asemenea, sincere mulțumiri lui Ana Bobic, Esther Lanotte, Christina Lienen, Dimitrios Nikiforos, Thomas Streinz, Vladislav Vyhnánek, și Petra Weingerl pentru excelenta asistență oferită în cursul cercetării științifice pentru această ediție.

Paul Craig și Gráinne de Búrca

Nou la această ediție

- Expunere detaliată a modului în care Tratatul de la Lisabona a fost aplicat de la ratificare.
- Evoluția instituțională ce a decurs începând cu ultimele alegeri pentru Parlamentul European și impactul asupra relațiilor dintre Comisie, Parlamentul European și Consiliul European.
- Discuții asupra impactului instituțional și de fond al crizei financiare.
- Jurisprudență importantă în domenii precum:
 - forța juridică a normelor juridice;
 - competență;
 - drepturile omului, incluzând *Avizul 2/23 privind aderarea UE la Convenția Europeană a Drepturilor Omului*;
 - cetățenie;
 - supremația legii;
 - efectul direct al normelor europene;
 - dreptul relațiilor internaționale.
- Nomenclatură: Tratatul de la Lisabona a modificat numele Curții Europene de Justiție (CEJ) în Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). Titulatura CEJ este păstrată pentru cauzele în care instanța s-a pronunțat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, întrucât am considerat că ar fi eronat să modificăm denumirea în extrasele citate din rapoartele oficiale și că, ulterior, o denumire modificată nu ar mai fi putut fi utilizată în corpul textului principal. Titulatura CJUE este folosită pentru cauzele în care instanța s-a pronunțat post-Lisabona și atunci când sunt discutate aspecte generale privitoare la domeniul de aplicare al anumitor articole din Tratat.

Cuprins

1	DEZVOLTAREA INTEGRĂRII EUROPENE	1
2	INSTITUȚIILE	33
3	COMPETENȚA	80
4	INSTRUMENTE JURIDICE ȘI IERARHIA NORMELOR	116
5	PROCESUL LEGISLATIV ȘI DECIZIONAL	137
6	PROCESUL DECIZIONAL ȘI NOI FORME DE GUVERNARE	181
7	NATURA ȘI EFECTUL DREPTULUI UE: EFECTUL DIRECT ȘI DINCOLO DE ACESTA	206
8	APLICAREA DREPTULUI UE: MIJLOACE PROCESUALE ÎN FAȚA INSTANȚELOR NAȚIONALE	251
9	RELAȚIA DINTRE DREPTUL UE ȘI DREPTUL NAȚIONAL: SUPREMAȚIA	298
10	DREPTUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE AL UE	353
11	DREPTURILE OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	426
12	ACȚIUNI PENTRU ASIGURAREA RESPECTĂRII DREPTULUI UE ÎNDREPTATE ÎMPOTRIVA STATELOR MEMBRE	481
13	HOTĂRĂRILE PRELIMINARE	521
14	CONTROLUL LEGALITĂȚII: ACCES	571
15	CONTROLUL LEGALITĂȚII: MOTIVELE DE ANULARE	609
16	ACȚIUNEA ÎN DESPĂGUBIRI ȘI PRETENȚIILE PECUNIARE	652
17	PIAȚA UNICĂ	678
18	LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR: DREPTURI VAMALE, TARIFE ȘI TAXE	713
19	LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR: RESTRICȚII CANTITATIVE	742
20	LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR ȘI UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ	803
21	LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR	829
22	LIBERTATEA DE STABILIRE ȘI DE A PRESTA SERVICII	886
23	CETĂȚENIA UNIUNII EUROPENE	952
24	EGALITATEA DE TRATAMENT ȘI NEDISCRIMINAREA	1000
25	SLSJ: DREPTUL PENAL AL UE	1087
26	DREPTUL CONCURENȚEI: ARTICOLUL 101	1129
27	DREPTUL CONCURENȚEI: ARTICOLUL 102	1187
28	DREPTUL CONCURENȚEI: CONCENTRĂRILE	1226
29	STATUL ȘI PIAȚA COMUNĂ	1254

Cuprins detaliat

Abrevieri _____ XXXV

Mulțumiri _____ XLI

1	DEZVOLTAREA INTEGRĂRII EUROPENE	1
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1
2.	NAȚIONALISMUL ȘI ORIGINILE UE	2
3.	DE LA CECO LA CEE	3
(A)	CECO: COMUNITATEA EUROPEANĂ A CĂRBUNELUI ȘI OȚELULUI	3
(B)	COMUNITATEA EUROPEANĂ PENTRU APĂRARE ȘI COMUNITATEA POLITICĂ EUROPEANĂ: CEA ȘI CPE	4
(C)	COMUNITATEA ECONOMICĂ EUROPEANĂ: CEE	4
4.	DE LA CEE LA ACTUL UNIC EUROPEAN	6
(A)	TENSIUNILE DIN CADRUL CEE	6
(B)	ACTUL UNIC EUROPEAN: AUE	9
5.	DE LA AUE LA TRATATUL DE LA NISA	12
(A)	TRATATUL DE LA MAASTRICHT: TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ	12
(B)	TRATATUL DE LA AMSTERDAM	15
(C)	TRATATUL DE LA NISA	18
6.	DE LA NISA LA TRATATUL DE LA LISABONA	19
(A)	DECLARAȚIA DE LA LAEKEN	19
(B)	TRATATUL CONSTITUȚIONAL	20
(C)	TRATATUL DE LA LISABONA	22
(D)	POST-LISABONA: CRIZA FINANCIARĂ	25
7.	TEORII PRIVIND INTEGRAREA	27
(A)	NEOFUNCȚIONALISMUL	27
(B)	INTERGUVERNAMENTALISMUL LIBERAL	28
(C)	GUVERNAREA PE MAI MULTE NIVELURI	29
(D)	INSTITUȚIONALISMUL ALEGERII RAȚIONALE	29
(E)	CONSTRUCTIVISMUL	30
8.	CONCLUZII	31
9.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	31
2	INSTITUȚIILE	33
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	33
2.	COMISIA	34
(A)	PREȘEDINTELE COMISIEI	34

(B)	COLEGIUL COMISARILOR	35
(C)	APARATUL BIROCRATIC AL COMISIEI	38
(D)	ATRIBUȚIILE COMISIEI	39
(E)	CĂDEREA COMISIEI SANTER ȘI REFORMA SUBSECVENTĂ	42
(F)	ROLUL COMISIEI	43
3.	CONSILIUL	44
(A)	COMPUNEREA	44
(B)	PREȘEDINȚIA CONSILIULUI	45
(C)	COMITETUL REPREZENTANȚILOR PERMANENȚI	47
(D)	SECRETARIATUL CONSILIULUI	48
(E)	ATRIBUȚIILE CONSILIULUI	48
(F)	ROLUL CONSILIULUI	49
4.	CONSILIUL EUROPEAN	51
(A)	COMPUNEREA	51
(B)	PREȘEDINȚIA CONSILIULUI EUROPEAN	51
(C)	RAȚIUNEA EXISTENȚEI CONSILIULUI EUROPEAN	52
(D)	ATRIBUȚIILE	52
(E)	ROLUL CONSILIULUI EUROPEAN	53
5.	ÎNALTUL REPREZENTANT AL UNIUNII PENTRU AFACERI EXTERNE ȘI POLITICA DE SECURITATE	54
(A)	ATRIBUȚII	54
(B)	ROLUL ÎNALTULUI REPREZENTANT	55
6.	PARLAMENTUL EUROPEAN	56
(A)	COMPUNERE ȘI FUNCȚIONARE	56
(B)	ATRIBUȚII	59
(C)	ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN	62
7.	INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI	63
(A)	CURTEA DE JUSTIȚIE	64
(B)	TRIBUNALUL	65
(C)	TRIBUNALELE SPECIALIZATE	66
(D)	REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR	67
(E)	AVOCATUL GENERAL	68
(F)	PROCEDURA ÎN FAȚA CURȚII	68
(G)	FORMA HOTĂRĂRILOR CURȚII	69
(H)	ROLUL CURȚII	69
8.	CURTEA DE CONTURI	73
9.	ORGANELE CONSULTATIVE ALE UE	75
(A)	COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL	75
(B)	COMITETUL REGIUNILOR	75
10.	AGENȚIILE	76

11.	CONCLUZII	78
12.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	78
3	COMPETENȚA	80
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	80
2.	IMPULSUL PENTRU REFORMĂ	80
3.	STRATEGIA DE LA LISABONA	82
(A)	CATEGORII ȘI CONSECINȚE	82
(B)	COMPETENȚA EXPRESĂ ȘI COMPETENȚA IMPLICITĂ	82
4.	COMPETENȚA EXCLUSIVĂ	85
(A)	PRINCIPIILE DE BAZĂ	85
(B)	EXCLUSIVITATEA DOMENIULUI	85
(C)	EXCLUSIVITATEA CONDIȚIONATĂ	86
5.	COMPETENȚA PARTAJATĂ	91
(A)	PRINCIPIILE DE BAZĂ	91
(B)	PRIORITATEA ÎN EXERCITAREA COMPETENȚEI PARTAJATE	92
(C)	SFERA DE APLICARE ȘI VARIAȚIILE	93
(D)	COMPETENȚA PARTAJATĂ ȘI COMPETENȚA PĂSTRATĂ DE STATELE MEMBRE	94
6.	ACȚIUNI DE SPRIJINIRE, COORDONARE SAU COMPLETARE	94
(A)	PRINCIPII DE BAZĂ	94
(B)	SFERA DE APLICARE ȘI VARIAȚIILE	95
(C)	ACTE JURIDICE, ARMONIZARE ȘI COMPETENȚA STATELOR MEMBRE	96
7.	POLITICA ECONOMICĂ, POLITICA DE OCUPARE A FORȚEI DE MUNCĂ ȘI POLITICA SOCIALĂ	97
(A)	PRINCIPII DE BAZĂ	97
(B)	CATEGORIE ȘI CONSECINȚE JURIDICE	98
8.	POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ. POLITICA DE APĂRARE COMUNĂ	98
9.	PREVEDERILE GENERALE ALE TRATATELOR: CLAUZA DE „FLEXIBILITATE”	99
(A)	ARTICOLUL 308 CE	99
(B)	ARTICOLUL 352 TFUE	101
10.	PREVEDERILE GENERALE ALE TRATATELOR: CLAUZA DE ARMONIZARE	102
11.	SUBSIDIARITATEA	104
(A)	PRE-LISABONA	104
(B)	POST-LISABONA	106
12.	CONCLUZII	112
13.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	114
4	INSTRUMENTE JURIDICE ȘI IERARHIA NORMELOR	116
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	116

2.	INSTRUMENTELE	117
(A)	INTRODUCERE	117
(B)	REGULAMENTELE	118
(C)	DIRECTIVELE	119
(D)	DECIZIILE	120
(E)	ACORDURILE INTERINSTITUȚIONALE	120
(F)	RECOMANDĂRI, AVIZE ȘI SOFT LAW	121
3.	IERARHIA NORMELOR	121
(A)	RAȚIUNEA EXISTENȚEI UNEI IERARHII	121
(B)	TRATATELE ȘI CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE	122
(C)	PRINCIPIILE GENERALE	123
(D)	ACTELE LEGISLATIVE	125
(E)	ACTELE DELEGATE	126
(F)	ACTELE DE PUNERE ÎN APLICARE	129
(G)	O CLASIFICARE INCOMPLETĂ	134
4.	CONCLUZII	135
5.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	136
5	PROCESUL LEGISLATIV ȘI DECIZIONAL	137
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	137
2.	INIȚIATIVA LEGISLATIVĂ: PRINCIPIUL ȘI PRACTICA	137
3.	ACTELE LEGISLATIVE: PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ	139
(A)	PRE-LISABONA	139
(B)	PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ	140
(C)	PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: ETAPELE	142
(D)	PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: MODUL PRACTIC DE OPERARE	144
(E)	PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: DINAMICA ATRIBUȚIILOR	146
(F)	PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: BAZELE LEGALE	147
4.	ACTELE LEGISLATIVE: PROCEDURA LEGISLATIVĂ SPECIALĂ	147
5.	ACTELE LEGISLATIVE: CONDIȚIILE DE VOT ÎN CONSILIU	149
(A)	PRE-LISABONA	149
(B)	POST-LISABONA	150
6.	ACTELE DELEGATE: ADOPTARE ȘI MECANISME DE CONTROL	152
(A)	PRE-LISABONA: RAȚIUNEA DE EXISTENȚĂ A COMITOLOGIEI	152
(B)	ACTELE DELEGATE ÎN ERA POST-LISABONA: DISPARIȚIA COMITOLOGIEI	154
(C)	EVALUARE	155
7.	ACTELE DE PUNERE ÎN APLICARE: ADOPTARE ȘI MECANISME DE CONTROL	158
(A)	SISTEMUL DE LA LISABONA	158
(B)	EVALUARE	160

8.	COOPERAREA CONSOLIDATĂ: CONDIȚII ȘI UTILIZARE	161
9.	REALITATEA PROCESULUI DECIZIONAL ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	163
(A)	DIMENSIUNEA TEMPORALĂ	163
(B)	DIMENSIUNEA INTERINSTITUȚIONALĂ	165
10.	DEMOCRAȚIA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: DEZBATERE ȘI EVALUARE	169
(A)	NATURA DEZBATERII	169
(B)	EVALUARE: CADRUL DE REFERINȚĂ EMPIRIC	170
(C)	EVALUARE: CADRUL DE REFERINȚĂ NORMATIV	172
(D)	EVALUARE: UMBRA CRIZEI FINANCIARE	178
11.	CONCLUZII	179
12.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	179
6	PROCESUL DECIZIONAL ȘI NOI FORME DE GUVERNARE	181
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	181
2.	IERARHIA, METODA COMUNITARĂ CLASICĂ ȘI NOUA GUVERNARE	182
3.	NOUA ABORDARE FAȚĂ DE ARMONIZARE	185
4.	AGENDA LISABONA ȘI METODA DESCHISĂ DE COORDONARE	187
5.	INIȚIATIVELE GENERALE PRIVIND REFORMA GUVERNĂRII UE	192
(A)	SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA	192
(B)	O LEGIFERARE MAI BUNĂ ȘI CARTEA ALBĂ PRIVIND GUVERNANȚA ELABORATĂ DE COMISIE	194
6.	EVALUAREA PROCESULUI DE MIGRARE CĂTRE NOI FORME DE GUVERNARE	200
7.	CONCLUZII	204
8.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	204
7	NATURA ȘI EFECTUL DREPTULUI UE: EFECTUL DIRECT ȘI DINCOLO DE ACESTA	206
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	206
2.	EFECTUL DIRECT: GHID	207
3.	EFECTUL DIRECT AL DREPTULUI PRIMAR: ARTICOLELE TRATATELOR, PRINCIPIILE GENERALE ȘI CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE	210
(A)	ORIGINILE: EFECTUL DIRECT AL PREVEDERILOR TRATATELOR ÎN CAUZA VAN GEND EN LOOS	210
(B)	CONDIȚIILE EFECTULUI DIRECT: EXTINDEREA CONDIȚIILOR	213
(C)	ARTICOLELE DIN TRATATE: EFECTUL DIRECT VERTICAL ȘI ORIZONTAL	216
(D)	PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE	217
(E)	CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE	219
4.	EFECTUL DIRECT AL DREPTULUI SECUNDAR: REGULAMENTELE ȘI DECIZIILE	222
(A)	REGULAMENTELE	222
(B)	DECIZIILE	223
5.	DIRECTIVELE: EFECTUL DIRECT	224
(A)	EFECTUL DIRECT AL DIRECTIVELOR	224

(B)	DISTINCȚIA VERTICAL/ORIZONTAL	228
6.	DIRECTIVELE: CONSOLIDAREA EFECTELOR LOR JURIDICE	230
(A)	SENSUL LARG AL NOȚIUNII DE STAT	231
(B)	„EFECTUL INDIRECT”: PRINCIPIUL INTERPRETĂRII ARMONIOASE	234
(C)	EFECTELE ORIZONTALE INCIDENTALE	241
(D)	INTERACȚIUNEA CU PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT	246
(E)	REGULAMENTE CONDIȚIONATE DE RESPECTAREA DIRECTIVELOR	247
(F)	RĂSPUNDEREA MATERIALĂ A STATULUI	248
7.	CONCLUZII	249
8.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	250
8	APLICAREA DREPTULUI UE: MIJLOACE PROCESUALE ÎN FAȚA INSTANȚELOR NAȚIONALE	251
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	251
2.	PRINCIPIILE AUTONOMIEI PROCEDURALE NAȚIONALE, ECHIVALENȚEI ȘI POSIBILITĂȚII PRACTICE	253
(A)	CÂND NU EXISTĂ NORME ALE UE RELEVANTE: DREPTUL NAȚIONAL DETERMINĂ CONDIȚIILE PENTRU APLICAREA DREPTURILOR ACORDATE DE DREPTUL UE	253
(B)	PRINCIPIILE ECHIVALENȚEI ȘI POSIBILITĂȚII PRACTICE	254
(C)	NICIO OBLIGAȚIE DE A CREA NOI MIJLOACE PROCESUALE (CU EXCEPȚIA....)	254
3.	APARIȚIA CERINȚELOR PROPOȚIONALITĂȚII, ADECVĂRII ȘI PROTEȚIEI JUDICIARE EFECTIVE	256
4.	DEZVOLTAREA CERINȚEI „EFICIENȚEI”	258
(A)	O CERINȚĂ INIȚIALĂ MAI FERMĂ	258
(B)	O ABORDARE MAI PRECAUTĂ	262
(C)	CÂND TREBUIE SĂ FIE DISPONIBILE ANUMITE MIJLOACE PROCESUALE	264
5.	ABORDAREA ACTUALĂ: ECHILIBRAREA PROTEȚIEI JUDICIARE EFECTIVE ȘI A AUTONOMIEI PROCEDURALE NAȚIONALE	267
(A)	EFICIENȚA	267
(B)	ECHIVALENȚA	275
(C)	EFACTUL CONDUITEI RECLAMANTULUI ASUPRA DREPTULUI LA REMEDIU EFECTIV	279
6.	REZUMAT	280
7.	PRINCIPIUL RĂSPUNDERII (STATULUI) PENTRU ÎNCĂLCAREA DREPTULUI UE	280
(A)	ORIGINILE PRINCIPIULUI	280
(B)	CLARIFICAREA ȘI EXTINDEREA PRINCIPIULUI	282
(C)	CONDIȚIILE PENTRU RĂSPUNDEREA STATULUI	287
(D)	RĂSPUNDEREA STATULUI ȘI CADRUL NAȚIONAL AL MIJLOACELOR PROCESUALE	292
(E)	RĂSPUNDEREA STATULUI CA MIJLOC PROCESUAL REZIDUAL?	294

8.	CONCLUZII	295
9.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	296
9	RELAȚIA DINTRE DREPTUL UE ȘI DREPTUL NAȚIONAL: SUPREMAȚIA	298
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	298
2.	PRIMA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA CEJ	298
(A)	BAZELE	298
(B)	SFERA DE APLICARE A PRINCIPIULUI	300
(C)	ORGANELE NAȚIONALE CARE TREBUIE SĂ APLICE PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI	303
(D)	IMPACTUL ASUPRA DREPTULUI NAȚIONAL	305
(E)	DECLARAȚIA 17 PRIVIND SUPREMAȚIA	306
(F)	LEGĂTURA CU EFECTUL DIRECT	308
(G)	CONCLUZII	310
3.	A DOUA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA STATELOR MEMBRE DINAINTE DE 2004	311
(A)	GERMANIA	312
(B)	ITALIA	324
(C)	FRANȚA	327
(D)	REGATUL UNIT	331
4.	A DOUA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA STATELOR MEMBRE DE DUPĂ 2004	340
(A)	STATELE CENTRAL ȘI EST EUROPENE	340
(B)	POLONIA	341
(C)	REPUBLICA CEAHĂ	343
5.	PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL ȘI IDENTITATEA NAȚIONALĂ	345
(A)	PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL	345
(B)	IDENTITATEA NAȚIONALĂ	348
6.	CONCLUZII	350
7.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	351
10	DREPTUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE AL UE	353
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	353
2.	INTRODUCERE: UE ÎN CALITATE DE ACTOR INTERNAȚIONAL ȘI PRINCIPIILE GENERALE ALE ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE	355
(A)	UE ÎN CALITATE DE ACTOR INTERNAȚIONAL	355
(B)	CADRUL CONSTITUȚIONAL ȘI PRINCIPIILE GENERALE ALE ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE	355
(C)	INSTITUȚIILE ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE, POST-LISABONA	357

3.	CAPACITATEA EXTERNĂ ȘI COMPETENȚA UE	359
(A)	PERSONALITATEA JURIDICĂ DE DREPT INTERNAȚIONAL	359
(B)	NECESITATEA UNUI TEMEI LEGAL ȘI LIMITELE COMPETENȚEI EXTERNE A UNIUNII	360
(C)	COMPETENȚA EXPLICITĂ (EXPRESĂ) ȘI COMPETENȚA IMPLICITĂ	362
(D)	COMPETENȚA EXCLUSIVĂ A UNIUNII EUROPENE	365
(E)	COMPETENȚA PARTAJATĂ	372
(F)	REZUMAT	374
4.	PATRU DOMENII DE ACȚIUNE EXTERNĂ A UNIUNII EUROPENE	375
(A)	POLITICA COMERCIALĂ COMUNĂ (PCC)	375
(B)	ASOCIERE, PARTENERIAT, COOPERARE ȘI RELAȚII DE VECINĂTATE	380
(C)	POLITICA DE DEZVOLTARE, COOPERAREA TEHNICĂ ȘI ASISTENȚA UMANITARĂ	381
(D)	DIMENSIUNILE EXTERNE ALE ALTOR POLITICI INTERNE	383
5.	POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ	385
(A)	SFERA POLITICII EXTERNE ȘI DE SECURITATE COMUNĂ	385
(B)	NATURA CONSTITUȚIONALĂ A PESC	388
(C)	PESC ȘI SANCTIUNILE ECONOMICE	389
6.	ÎNCHEIEREA ACORDURILOR INTERNAȚIONALE DE CĂTRE UE ȘI ALTE FORME ALE PRACTICILOR INTERNAȚIONALE ALE UE	391
(A)	PROCEDURILE UE DE ÎNCHEIERE A ACORDURILOR INTERNAȚIONALE	391
(B)	ACORDURILE MIXTE	394
(C)	ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN	395
(D)	OBLIGAȚIA DE COOPERARE LOIALĂ A STATELOR MEMBRE	396
(E)	COOPERAREA ÎN CADRUL ORGANIZAȚIILOR INTERNAȚIONALE	397
7.	UE ȘI DREPTUL INTERNAȚIONAL	398
(A)	ACORDURILE INTERNAȚIONALE ÎNCHEIATE DE UE SUNT OBLIGATORII PENTRU ACEASTA ȘI FAC PARTE DIN DREPTUL UE	398
(B)	SISTEMUL JURIDIC AL UE CA ORDINE JURIDICĂ AUTONOMĂ	399
(C)	EFACTUL ALTOR NORME DE DREPT INTERNAȚIONAL ȘI AL ACORDURILOR INTERNAȚIONALE LA CARE STATELE MEMBRE SUNT PARTE	401
8.	EFACTUL JURIDIC AL ACORDURILOR INTERNAȚIONALE ÎN ORDINEA JURIDICĂ A UE	405
9.	ROLUL CJUE ÎN CADRUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE ALE UE	413
(A)	COMPETENȚA PREALABILĂ: PROCEDURA AVIZULUI CONSULTATIV DIN ARTICOLUL 218 ALINEATUL (11)	414
(B)	COMPETENȚA CJUE ÎN PRIVINȚA ACORDURILOR INTERNAȚIONALE CONFORM ALTOR PROCEDURI DIN TRATATELE UE	416
(C)	CJUE ȘI ACORDURILE MIXTE	417
(D)	CJUE ȘI PESC	419

10.	COERENȚA, CONSECVENȚA ȘI COOPERAREA ÎN GUVERNAREA RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE ALE UE	420
(A)	REPREZENTAREA INTERNAȚIONALĂ ȘI UE	420
(B)	CERINȚA COERENȚEI ÎNTRE POLITICI	422
(C)	COORDONAREA ÎNTRE STATELE MEMBRE ȘI UE: COOPERARE ȘI CONFORMITATE	422
11.	CONCLUZII	424
12.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	424
11	DREPTURILE OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	426
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	426
2.	INTRODUCERE	428
3.	CEJ DESCOPERĂ „PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE”	429
4.	CEJ DEZVOLTĂ PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE	431
(A)	CEDO, CA SURSĂ CU SEMNIFICAȚIE SPECIALĂ PENTRU PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE	431
(B)	ALTE INSTRUMENTE INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI	433
(C)	TRADIȚIILE CONSTITUȚIONALE NAȚIONALE	435
5.	DEZVOLTĂRI INSTITUȚIONALE ȘI POLITICE	437
(A)	INCLUDEREA DREPTURILOR OMULUI ÎN CADRUL TRATATELOR	437
(B)	AGENȚIA PENTRU DREPTURILE FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE	439
(C)	COMPETENȚELE ȘI POLITICILE UE ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI	439
6.	CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE	442
(A)	INTRODUCERE	442
(B)	CONȚINUT	444
(C)	CLAUZELE „ORIZONTALE”	445
7.	CONTROLUL JUDICIAR AL ACȚIUNILOR UE ÎN PRETENȚIILE PRIVIND DREPTURILE OMULUI	449
(A)	ACȚIUNILE ÎMPOTRIVA LEGISLAȚIEI UE	450
(B)	ACȚIUNILE ÎMPOTRIVA ACTELOR ADMINISTRATIVE	455
(C)	INTERPRETAREA LEGISLAȚIEI UE ÎN CONFORMITATE CU DREPTURILE FUNDAMENTALE	458
(D)	REZUMAT	458
8.	CONTESTAREA ACȚIUNII STATELOR MEMBRE ÎN TEMEIUL DREPTURILOR FUNDAMENTALE	459
(A)	STATELE MEMBRE CA AGENȚII AI UNIUNII: IMPLEMENTAREA ȘI APLICAREA MĂSURILOR UE	460
(B)	STATELE MEMBRE ATUNCI CÂND DEROGĂ DE LA NORMELE UE SAU RESTRÂNG DREPTURILE UE	463

(C)	ALTE TIPURI DE ACȚIUNE A STATELOR MEMBRE „ÎN SFERA DE APLICARE A DREPTULUI UE”	466
(D)	SITUAȚII DIN AFARA SFEREI DREPTULUI UNIUNII	469
(E)	APLICARE ORIZZONTALĂ A CARTEI?	470
9.	UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI CONVENȚIA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI	471
(A)	ADERAREA UNIUNII EUROPENE LA CEDO	471
(B)	CONTROLUL INDIRECT AL ACTELOR UE DE CĂTRE CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI	474
(C)	INFLUENȚA RECIPROCĂ A CURȚII DE JUSTIȚIE ȘI A CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎNAINTEA ADERĂRII	478
10.	CONCLUZII	479
11.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	480
12	ACȚIUNI PENTRU ASIGURAREA RESPECTĂRII DREPTULUI UE ÎNDREPTATE ÎMPOTRIVA STATELOR MEMBRE	481
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	481
2.	ROLUL ȘI MODUL DE DESFĂȘURARE A PROCEDURII ÎN CONSTATAREA ÎNCĂLCĂRII OBLIGAȚIILOR CE REVIN STATELOR MEMBRE ÎN TEMEIUL TRATATELOR	483
(A)	NATURA ȘI ROLUL PROCEDURII PREVĂZUTE DE ARTICOLUL 258	484
(B)	DESFĂȘURAREA PROCEDURII	487
3.	LEGĂTURA DINTRE MECANISMELE „PUBLICE” ȘI CELE „PRIVATE” DE ASIGURARE A APLICĂRII DREPTULUI UE	489
4.	COMPETENȚA DISCREȚIONARĂ A COMISIEI	490
5.	AVIZUL MOTIVAT	493
(A)	ROL	493
(B)	FORMĂ ȘI CONȚINUT	494
(C)	CONFIDENȚIALITATEA AVIZULUI MOTIVAT	496
6.	DE CE ESTE ADMISIBILĂ O ACȚIUNE ÎN CONSTATAREA ÎNCĂLCĂRII OBLIGAȚIILOR DUPĂ REMEDIEREA ÎNCĂLCĂRII?	498
7.	TIPURI DE ÎNCĂLCĂRI ALE DREPTULUI UE DIN PARTEA STATELOR MEMBRE	499
(A)	ÎNCĂLCAREA OBLIGAȚIEI DE COOPERARE LOIALĂ PREVĂZUTĂ DE ARTICOLUL 4 ALINEATUL (3) TUE	499
(B)	IMPLEMENTAREA NEADECVATĂ A DREPTULUI UE	501
(C)	ÎNCĂLCĂRI CARE INTERFEREAZĂ CU RELAȚIILE EXTERNE ALE UE	503
(D)	ÎNCĂLCĂRI SISTEMICE ȘI PERSISTENTE SAU PRACTICI GENERALIZATE	504
(E)	ACȚIUNEA INSTANȚELOR UNUI STAT MEMBRU	505
8.	APĂRĂRILE STATULUI ÎN CADRUL PROCEDURII DE CONSTATARE A ÎNCĂLCĂRII OBLIGAȚIILOR	506
9.	CONSCIINȚELE PRONUNȚĂRII UNEI HOTĂRĂRI ÎN CADRUL PROCEDURII PREVĂZUTE LA ARTICOLUL 258	509
10.	ARTICOLUL 259 TFUE	509

11.	ARTICOLUL 260 TFUE: SANȚIUNILE PECUNIARE	510
12.	MĂSURILE PROVIZORII	518
13.	CONCLUZII	519
14.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	520
13	HOTĂRĂRILE PRELIMINARE	521
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	521
2.	ORIGINILE: ARTICOLUL 267	522
(A)	PREVEDERI CARE POT FORMA OBIECTUL TRIMITERILOR PRELIMINARE	523
(B)	INSTANȚELE CARE POT TRIMITE	524
(C)	INSTANȚELE OBLIGATE SĂ TRIMITĂ	526
(D)	RAPORTURILE DINTRE INSTANȚELE NAȚIONALE	527
(E)	INVOCAREA DIN OFICIU DE CĂTRE INSTANȚA NAȚIONALĂ A UNEI PROBLEME DE DREPT AL UNIUNII	528
3.	EXISTENȚA UNEI ÎNTREBĂRI: DEZVOLTAREA PRECEDENTULUI	529
(A)	HOTĂRĂRILE ANTERIOARE ALE CJUE ȘI DREPTUL NAȚIONAL CARE ÎNCALCĂ DREPTUL UNIUNII	529
(B)	HOTĂRĂRILE ANTERIOARE ALE CJUE ȘI VALIDITATEA LEGISLAȚIEI UE	532
(C)	HOTĂRĂRILE CJUE ȘI CERTITUDINEA RAPORTURILOR JURIDICE	535
(D)	CONCLUZII	536
4.	EXISTENȚA UNEI ÎNTREBĂRI: DOCTRINA „ACTE CLAIR”	537
(A)	REZUMAT	540
5.	DECIZIA DE A TRIMITE: PERSPECTIVA INSTANȚEI NAȚIONALE	541
6.	DECIZIA DE A ACCEPTA TRIMITEREA: PERSPECTIVA CJUE	544
(A)	ABORDAREA LIBERALĂ DE LA ÎNCEPUTURI	544
(B)	CJUE ÎȘI AROGĂ COMPETENȚA ASUPRA CAUZELOR TRIMISE	545
(C)	CAUZE ÎN CARE CJUE S-A DECLARAT NECOMPETENTĂ	550
(D)	RECOMANDĂRI ÎN ATENȚIA INSTANȚELOR NAȚIONALE, REFERITOARE LA EFECTUAREA TRIMITERILOR PRELIMINARE	554
(E)	LIMITELE COMPETENȚEI CJUE DE A REFUZA SĂ SE PRONUNȚE	554
(F)	REZUMAT	555
7.	HOTĂRĂREA PRONUNȚATĂ: INTERPRETARE VERSUS APLICARE	556
8.	DEZVOLTAREA UNUI SISTEM JUDICIAR AL UNIUNII EUROPENE: INSTANȚELE NAȚIONALE ȘI CJUE	559
(A)	PRECEDENTUL	559
(B)	ACTE CLAIR	560
(C)	DELEGAREA SECTORIALĂ	561
9.	DEZVOLTAREA UNUI SISTEM JUDICIAR AL UNIUNII EUROPENE: CJUE, TRIBUNALUL ȘI INSTANȚELE NAȚIONALE	562
(A)	PROBLEMA AGLOMERĂRII ROLULUI INSTANȚELOR	562

(B)	LIMITAREA INSTANȚELOR NAȚIONALE CARE POT TRIMITE O CERERE PRELIMINARĂ	563
(C)	UN MECANISM DE FILTRARE BAZAT PE NOUȚATEA, COMPLEXITATEA SAU IMPORTANȚA ÎNTREBĂRII	564
(D)	INSTANȚA NAȚIONALĂ SĂ PROPUȚĂ UN RĂSPUNS LA ÎNTREBARE	565
(E)	CĂȚRE UN SISTEM DE CONTROL IERARHIC	565
(F)	CREAREA UNOR ORGANE JURISDICȚIONALE DESCENTRALIZATE	567
(G)	CONFERIREA CĂȚRE TRIBUNAL A COMPETENȚEI DE A PRONUNȚA HOTĂRĂRI PRELIMINARE	567
10.	CONCLUZII	568
11.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	569
14	CONTROLUL LEGALITĂȚII: ACCES	571
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	571
2.	ARTICOLUL 263 ALINEATUL (1): ORGANELE SUPUSE CONTROLULUI	572
3.	ARTICOLUL 263 ALINEATUL (1): ACTELE SUPUSE CONTROLULUI	573
(A)	PRINCIPII GENERALE	573
(B)	ACTELE INEXISTENTE	575
(C)	LIMITELE CONTROLULUI	575
4.	ARTICOLUL 263 ALINEATELE (2)-(3): CALITATEA PROCESUALĂ A RECLAMANȚILOR PRIVILEGIAȚI ȘI CVASI-PRIVILEGIAȚI	576
5.	ARTICOLUL 263 ALINEATUL (4): CALITATEA PROCESUALĂ A RECLAMANȚILOR NEPRIVILEGIAȚI	577
(A)	INTERESUL DIRECT	578
(B)	INTERESUL INDIVIDUAL: PLAUMANN	579
(C)	INTERESUL INDIVIDUAL: REFORMA TRATATULUI DE LA LISABONA	591
(D)	REZUMAT	596
6.	ARTICOLUL 267: CONTESTAREA INDIRECTĂ A LEGALITĂȚII ACTELOR UE	597
(A)	RAȚIUNEA UTILIZĂRII ARTICOLULUI 267	597
(B)	ACTELE CARE POT FI CONTESTATE ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 267	598
(C)	„UN SISTEM COMPLET DE PROTECȚIE JURIDICĂ”	599
7.	ARTICOLUL 265: ABȚINEREA DE A ACȚIONA	602
(A)	ABȚINERILE SUPUSE CONTROLULUI	602
(B)	PROCEDURA	603
(C)	CALITATEA PROCESUALĂ	604
8.	ARTICOLUL 277: EXCEȚIA ILEGALITĂȚII	604
(A)	ACTELE CARE POT FI ATACATE	604
(B)	PĂRȚILE CARE POT UTILIZA ARTICOLUL 277	606
9.	CONCLUZII	607
10.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	607

15	CONTROLUL LEGALITĂȚII: MOTIVELE DE ANULARE	609
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	609
2.	LIPSA COMPETENȚEI	610
3.	ÎNCĂLCAREA UNEI NORME FUNDAMENTALE DE PROCEDURĂ	610
(A)	DREPTUL DE A FI ASCULTAT	610
(B)	CONSULTAREA ȘI PARTICIPAREA	611
(C)	OBLIGAȚIA MOTIVĂRII	613
4.	ÎNCĂLCAREA TRATATULUI SAU A UNEI NORME DE DREPT PRIVIND APLICAREA ACESTUIA	615
(A)	SFERA DE APLICARE	615
(B)	PRINCIPII GENERALE DE DREPT: PROPORȚIONALITATEA	617
(C)	PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: SECURITATEA JURIDICĂ ȘI ÎNCREDEREA LEGITIMĂ	625
(D)	PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: NEDISCRIMINAREA	631
(E)	PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: TRANSPARENȚA	634
(F)	PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: PRINCIPIUL PRECAUȚIEI	643
5.	ABUZUL DE PŪTERE	644
6.	INTENSITATEA CONTROLULUI	645
7.	CONSECINȚELE ILEGALITĂȚII ȘI ALE INVALIDITĂȚII	648
8.	CONCLUZII	650
9.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	651
16	ACȚIUNEA ÎN DESPĂGUBIRI ȘI PRETENȚIILE PECUNIARE	652
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	652
2.	ACTELE DISCREȚIONARE	652
(A)	TESTUL GENERAL	653
(B)	ACTELE DISCREȚIONARE LEGISLATIVE ȘI NELEGISLATIVE	654
(C)	NORMĂ SUPERIOARĂ DE DREPT	654
(D)	ÎNCĂLCARE FLAGRANTĂ/ÎNCĂLCARE GRAVĂ	656
(E)	EVALUARE	659
(F)	REZUMAT	660
3.	ACTELE NEDISCREȚIONARE	660
(A)	PRINCIPIUL GENERAL: ILEGALITATE, CAUZALITATE, PREJUDICIU	660
(B)	APLICAREA PRINCIPIULUI GENERAL	661
(C)	NOȚIUNEA DE ILEGALITATE	661
(D)	REZUMAT	663
4.	ACTELE OFICIALE ALE FUNCȚIONARILOR COMUNITARI	663
5.	ACTELE LEGISLATIVE VALABILE	665
(A)	NATURA PROBLEMEI	665
(B)	JURISPRUDENȚA	666

6.	LEGĂTURA DE CAUZALITATE ȘI PREJUDICIUL	667
(A)	LEGĂTURA DE CAUZALITATE	667
(B)	PREJUDICIUL	669
7.	RĂSPUNDEREA COMUNĂ A UE ȘI A STATELOR MEMBRE	671
(A)	ASPECTE PROCEDURALE	671
(B)	ASPECTE MATERIALE	671
8.	CONTRACTUL	674
9.	REPARAREA	675
10.	CONCLUZII	676
11.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTRĂ	677
17	PIAȚA UNICĂ	678
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	678
2.	INTEGRAREA ECONOMICĂ: FORME ȘI TEHNICI	678
(A)	FORME DE INTEGRARE ECONOMICĂ	678
(B)	TEHNICI DE INTEGRARE ECONOMICĂ	679
3.	LIMITELE INTEGRĂRII ÎNAINTE DE ANUL 1986	680
4.	ACTUL UNIC EUROPEAN 1986: ECONOMIA ȘI POLITICA INTEGRĂRII	681
(A)	DIMENSIUNEA ECONOMICĂ: CARTEA ALBĂ A COMISIEI	681
(B)	DIMENSIUNEA POLITICĂ: POLITICA INTEGRĂRII	683
5.	PIAȚA INTERNĂ: REFORMA LEGISLATIVĂ ȘI AUE	685
(A)	ARTICOLUL 26: FORMULAREA OBLIGAȚIEI	686
(B)	ARTICOLUL 27: NUANȚAREA OBLIGAȚIEI	687
(C)	ARTICOLUL 114 ALINEATUL (1): FACILITAREA ADOPTĂRII MĂSURILOR DE ARMONIZARE	687
(D)	ARTICOLUL 114 ALINEATUL (2)-(10): NUANȚĂRILE ARTICOLULUI 114 ALINEATUL (1)	690
6.	PIAȚA INTERNĂ: NOUA ABORDARE LEGISLATIVĂ FAȚĂ DE COMERCIALIZAREA PRODUSELOR ȘI ARMONIZARE	692
(A)	RAȚIONAMENTUL NOII ABORDĂRI	692
(B)	ELEMENTELE NOII ABORDĂRI	693
7.	PIAȚA INTERNĂ: TENSIUNI ȘI PREOCUPĂRI	700
(A)	INTERESELE CONSUMATORILOR ȘI PUTEREA COMERCIALĂ	700
(B)	PIAȚA UNICĂ, LIBERTATEA PIEȚEI ȘI ECHILIBRUL STRUCTURAL	702
(C)	PROVOCAREA PENTRU INTEGRAREA POZITIVĂ	703
(D)	POLITICĂ, ECONOMIE ȘI INIȚIATIVA PIEȚEI UNICE	704
8.	PIAȚA INTERNĂ: RECONCEPTUALIZARE	705
9.	CONCLUZII	710
10.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	710

18.	LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR: DREPTURI VAMALE, TARIFE ȘI TAXE	713
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	713
2.	ARTICOLELE 28-30: TAXE VAMALE ȘI TAXELE CU EFECT ECHIVALENT	714
(A)	TAXE VAMALE ȘI TAXE CU EFECT ECHIVALENT: EFECT, NU SCOP	715
(B)	TAXE CU EFECT ECHIVALENT: PRINCIPII GENERALE	716
(C)	TAXE CU EFECT ECHIVALENT: CONTROALELE ȘI „EXCEPȚIA CONTRAPRESTAȚIEI”	718
(D)	TAXE CU EFECT ECHIVALENT: CONTROALELE ȘI ÎNDEPLINIREA CERINȚELOR JURIDICE IMPERATIVE	720
(E)	RECUPERAREA TAXELOR ILEGALE	721
(F)	UNIUNEA VAMALĂ: O PERSPECTIVĂ MAI LARGĂ	722
3.	ARTICOLELE 110-113: PREVEDERI FISCALE DISCRIMINATORII	723
(A)	SCOPUL ARTICOLULUI 110	723
(B)	ARTICOLUL 110 ALINEATUL (1): DISCRIMINAREA DIRECTĂ	724
(C)	ARTICOLUL 110 ALINEATUL (1): DISCRIMINAREA INDIRECTĂ	724
(D)	ARTICOLUL 110: AUTONOMIE NAȚIONALĂ ȘI OPȚIUNI FISCALE	726
(E)	RAPORTUL DINTRE ALINEATELE (1) ȘI (2) ALE ARTICOLULUI 110	728
(F)	ALINEATELE (1) ȘI (2) ALE ARTICOLULUI 110: DETERMINAREA SIMILITUDINII	729
(G)	ARTICOLUL 110 ALINEATUL (2): DETERMINAREA EFECTULUI PROTECȚIONIST	731
(H)	IMPOZITAREA: PERSPECTIVA JURIDICĂ MAI GENERALĂ	734
(I)	FISCALITATEA: PERSPECTIVA POLITICĂ MAI GENERALĂ	734
4.	LIMITA DINTRE ARTICOLELE 28-30 ȘI ARTICOLELE 110-113	736
(A)	TAXE INSTITUITE ÎN SARCINA IMPORTATORILOR	736
(B)	IMPORTURI TAXATE, DAR NEREALIZATE DE STATUL DE IMPORT	737
(C)	RAMBURSAREA SELECTIVĂ A TAXEI	739
5.	CONCLUZII	740
6.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	741
19.	LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR: RESTRICȚII CANTITATIVE	742
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	742
2.	DIRECTIVA 70/50 ȘI DASSONVILLE	744
3.	BARIERELE DISCRIMINATORII ÎN CALEA COMERȚULUI	745
(A)	RESTRICȚIILE LA IMPORT ȘI EXPORT	746
(B)	PROMOVAREA SAU FAVORIZAREA PRODUSELOR NAȚIONALE	746
(C)	FIXAREA PREȚURILOR	750
(D)	MĂSURI NAȚIONALE VERSUS ACȚIUNE PRIVATĂ	751
(E)	REZUMAT	752
4.	NORMELE APLICABILE UNIFORM: CASSIS DE DIJON	752
(A)	BAZELE: CASSIS DE DIJON	752

(B)	APLICARE: JURISPRUDENȚA POST-CASSIS	755
(C)	NORMELE UNIFORM APLICABILE: ARTICOLUL 35	756
(D)	NORMELE UNIFORM APLICABILE: LIMITELE ARTICOLULUI 34	757
5.	NORMELE APLICABILE UNIFORM ȘI NEUNIFORM: KECK ȘI MODALITĂȚILE DE VÂNZARE	760
(A)	KECK: MODALITĂȚILE DE VÂNZARE	760
(B)	KECK: MODALITĂȚILE DE VÂNZARE STATICE ȘI DINAMICE	762
(C)	KECK ȘI MODALITĂȚILE DE VÂNZARE: DOUĂ NUANȚĂRI	763
6.	NORMELE APLICABILE UNIFORM ȘI NEUNIFORM: UTILIZAREA PRODUSELOR	766
7.	DREPTUL ACTUAL: REZUMAT	768
8.	DREPTUL ACTUAL: EVALUARE	769
(A)	ACCESUL PE PIAȚĂ CA PRINCIPIU MAJOR	769
(B)	ACCESUL PE PIAȚĂ CA SLOGAN	773
(C)	REZUMAT ȘI OPTIUNI	775
9.	JUSTIFICĂRI ALE MĂSURILOR DISCRIMINATORII: ARTICOLUL 36	776
(A)	MORALA PUBLICĂ	776
(B)	ORDINEA PUBLICĂ	778
(C)	SIGURANȚA PUBLICĂ	779
(D)	PROTECȚIA SĂNĂTĂȚII ȘI A VIEȚII PERSOANELOR, ANIMALELOR SAU CONSERVAREA PLANTELOR	780
(E)	ALTE MOTIVE PENTRU VALIDAREA MĂSURILOR DISCRIMINATORII	783
(F)	LEGĂTURA DINTRE ARMONIZARE ȘI ARTICOLUL 36	784
10.	JUSTIFICĂRI ALE NORMELOR UNIFORM APLICABILE: CERINȚELE IMPERATIVE	785
(A)	RAȚIUNEA EXISTENȚEI CERINȚELOR IMPERATIVE	785
(B)	LEGĂTURA DINTRE CERINȚELE IMPERATIVE ȘI ARTICOLUL 36	786
(C)	CERINȚELE IMPERATIVE: PROTECȚIA CONSUMATORILOR	787
(D)	CERINȚELE IMPERATIVE: CORECTITUDINEA TRANZACȚIILOR COMERCIALE	788
(E)	CERINȚELE IMPERATIVE: SĂNĂTATEA PUBLICĂ	789
(F)	ALTE CERINȚE IMPERATIVE	790
(G)	CERINȚELE IMPERATIVE ȘI ARMONIZAREA	792
(H)	REZUMAT	793
11.	LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR ȘI CASSIS: PERSPECTIVA MAI LARGĂ	793
(A)	RĂSPUNSUL COMISIEI LA CASSIS	793
(B)	PROBLEME CU PUNEREA ÎN APLICARE A STRATEGIEI CASSIS	795
(C)	PROBLEME DECURGÂND DIN STRATEGIA CASSIS	797
12.	CONCLUZII	799
13.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	800

20	LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR ȘI UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ	803
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	803
2.	LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR	804
(A)	DISPOZIȚIILE ÎNȚIALE ALE TRATATELOR	804
(B)	DISPOZIȚIILE ACTUALE: PRINCIPIUL DE BAZĂ	804
(C)	DISPOZIȚIILE ACTUALE: EXCEPȚIILE	806
3.	UEM ȘI SISTEMUL MONETAR EUROPEAN: ÎNCERCĂRILE TIMPURII	808
4.	UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ: CELE TREI ETAPE	809
(A)	ETAPA ÎNȚĂI ȘI RAPORTUL DELORS	809
(B)	ETAPA A DOUA ȘI ACORDUL DE LA MAASTRICHT	810
(C)	ETAPA A TREIA ȘI CADRUL JURIDIC	812
5.	UEM: BAZELE ECONOMICE	812
(A)	PLEDOARIA ÎN FAVOAREA UEM	812
(B)	PLEDOARIA ÎMPOTRIVA UEM	814
(C)	UEM: ECONOMIE, POLITICĂ ȘI DREPT	815
6.	UEM: UNIUNEA MONETARĂ ȘI BCE	815
(A)	BCE ȘI SEBC	815
(B)	POLITICA MONETARĂ	816
(C)	ASPECTE POLITICE: INDEPENDENȚA BĂNCII CENTRALE	817
7.	UEM: COORDONAREA POLITICII ECONOMICE	819
(A)	PROCEDURA SUPRAVEGHERII MULTILATERALE	820
(B)	PROCEDURA DEFICITULUI EXCESIV	820
(C)	ASPECTE POLITICE: COORDONAREA POLITICII ECONOMICE	822
8.	CONCLUZII	826
9.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	827
21	LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR	829
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	829
2.	ARTICOLUL 45: EFECTUL DIRECT	831
3.	ARTICOLUL 45: NOȚIUNEA DE LUCRĂTOR ȘI SFERA PROTECȚIEI	833
(A)	DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: UN CONCEPT AL UE	834
(B)	DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: CERINȚELE PRIVIND VENITUL MINIM ȘI TIMPUL DE LUCRU	835
(C)	DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: SCOPUL ANGAJĂRII	839
(D)	DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: PERSOANA AFLATĂ ÎN CĂUTAREA UNUI LOC DE MUNCĂ	842
(E)	SFERA PROTECȚIEI: NOILE STATE MEMBRE	844
4.	ARTICOLUL 45: DISCRIMINAREA, ACCESUL PE PIAȚĂ ȘI JUSTIFICAREA	845
(A)	DISCRIMINAREA DIRECTĂ	845
(B)	DISCRIMINAREA INDIRECTĂ	846

(C)	OBSTACOLELE ÎN CALEA ACCESULUI PE PIAȚA LOCURILOR DE MUNCĂ	848
(D)	SITUAȚIILE INTERNE	850
(E)	JUSTIFICAREA OBIECTIVĂ	851
5.	ARTICOLUL 45 ALINEATUL (4): EXCEPȚIA PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ	853
(A)	SENSUL STABILIT DE CURTE, NU DE CĂTRE STATELE MEMBRE	854
(B)	TESTUL CEJ PENTRU FUNCȚIA PUBLICĂ	854
(C)	APLICAREA TESTULUI CEJ	856
(D)	CONDIȚIILE DISCRIMINATORII DE ÎNCADRARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ SUNT INTERZISE	858
6.	DIRECTIVA 2004/38: DREPTUL DE INTRARE ȘI DE ȘEDERE AL LUCRĂTORILOR ȘI AL FAMILIILOR LOR	859
(A)	CERINȚELE DE FORMĂ PENTRU LUCRĂTORI	859
(B)	PERSOANELE AFLATE ÎN CĂUTAREA UNUI LOC DE MUNCĂ ȘI ȘOMERII	863
(C)	DREPTUL DE ȘEDERE PERMANENTĂ	864
(D)	CONDIȚIILE EXERCITĂRII DREPTULUI DE ȘEDERE	865
7.	REGULAMENTUL NR. 492/2011: DREPTURILE MATERIALE ȘI AVANTAJELE SOCIALE	866
(A)	REGULAMENTUL NR. 492/2011	866
(B)	ARTICOLUL 7 ALINEATUL (2) DIN REGULAMENTUL NR. 492/2011	868
(C)	ARTICOLUL 7 ALINEATUL (3) DIN REGULAMENTUL NR. 492/2011 ȘI DREPTURILE LA EDUCAȚIE ALE LUCRĂTORILOR	870
(D)	ARTICOLUL 10 DIN REGULAMENTUL NR. 492/2011: DREPTURILE LA EDUCAȚIE ALE COPIILOR	872
(E)	DREPTURILE FAMILIILOR CA DREPTURI DEPENDENTE ÎN TOTALITATE DE DREPTURILE LUCRĂTORILOR	873
(F)	MEMBRII DE FAMILIE ÎN CAZUL UNEI SITUAȚII INTERNE	875
(G)	DIRECTIVA 2014/54	876
8.	DIRECTIVA 2004/38: RESTRICȚIILE PRIVIND ORDINEA, SIGURANȚA ȘI SĂNĂTATEA PUBLICĂ	877
(A)	TREI NIVELURI DE PROTECȚIE	877
(B)	ARTICOLUL 27: PRINCIPIILE GENERALE	878
(C)	ARTICOLUL 28: EXPULZAREA	879
(D)	ARTICOLUL 29: SĂNĂTATEA PUBLICĂ	881
(E)	ARTICOLUL 30: NOTIFICAREA DECIZIILOR	882
(F)	ARTICOLUL 31: GARANȚII PROCEDURALE	882
(G)	ARTICOLELE 32-33: DURATA DECIZIILOR DE INTERZICERE A INTRĂRII ȘI EXPULZAREA	883
9.	CONCLUZII	883
10.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	885

22	LIBERTATEA DE STABILIRE ȘI DE A PRESTA SERVICII	886
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	886
2.	DEOSEBIRI ȘI ASEMĂNĂRI ÎNTRE LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR, LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR ȘI LIBERTATEA DE STABILIRE	888
(A)	COMPARAȚIE ÎNTRE CAPITOLELE TRATATULUI	888
(B)	SUNT LIBERTĂȚILE APLICABILE ORIZONTAL?	890
(C)	EXCEPȚIA „AUTORITĂȚII PUBLICE”	892
(D)	EXCEPȚIILE PRIVIND ORDINEA PUBLICĂ, SIGURANȚA PUBLICĂ ȘI SĂNĂTATEA PUBLICĂ	893
(E)	LEGISLAȚIA PRIVIND INTRAREA, ȘEDEREA ȘI EXPULZAREA	894
3.	DREPTUL DE STABILIRE	894
(A)	EFACTUL ARTICOLULUI 49	895
(B)	SFERA ARTICOLULUI 49	897
(C)	STABILIREA SOCIETĂȚILOR	904
(D)	REZUMAT	914
4.	LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR	915
(A)	EFACTUL ARTICOLULUI 56 TFUE	918
(B)	SFERA ARTICOLULUI 56	919
(C)	JUSTIFICAREA RESTRICȚIILOR PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR	929
(D)	RESTRICȚIILE NEDISCRIMINATORII ÎN CADRUL ARTICOLULUI 56	937
5.	LEGISLAȚIA GENERALĂ PENTRU A FACILITA STABILIREA ȘI SERVICIILE: RECUNOAȘTEREA CALIFICĂRILOR PROFESIONALE	940
(A)	ABORDAREA ÎNȚĂLĂ A ARMONIZĂRII/COORDONĂRII SECTORIALE	940
(B)	INTRODUCEREA ABORDĂRII RECUNOAȘTERII RECIPROCE	941
(C)	DIRECTIVA 2005/36 PRIVIND RECUNOAȘTEREA CALIFICĂRILOR PROFESIONALE	943
(D)	SITUAȚIILE NEACOPERITE DE LEGISLAȚIE	944
6.	LEGISLAȚIA GENERALĂ DE FACILITARE A STABILIRII ȘI A SERVICIILOR: DIRECTIVA SERVICIILOR	946
7.	CONCLUZII	950
8.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	951
23	CETĂȚENIA UNIUNII EUROPENE	952
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	952
2.	INTRODUCERE	953
3.	DREPTURILE DE LIBERĂ CIRCULAȚIE ȘI ȘEDERE ALE CETĂȚENILOR UE	956
(A)	DIRECTIVA 2004/38/CE PRIVIND DREPTUL LA LIBERĂ CIRCULAȚIE ȘI ȘEDERE PENTRU CETĂȚENII UE ȘI MEMBRII FAMILIILOR ACESTORA	957
4.	IMPACTUL DREPTULUI PRIVIND CETĂȚENIA UE	961
(A)	CREEAZĂ ARTICOLUL 20 TFUE UN DREPT AUTONOM, CU EFACT DIRECT, DE CIRCULAȚIE ȘI ȘEDERE?	961

(B)	EVOLUȚII ÎN DREPTUL PRIVIND „SITUAȚIILE PUR INTERNE” SUB IMPACTUL ARTICOLELOR 20 ȘI 21 TFUE	967
(C)	IMPACTUL ARTICOLELOR 20 ȘI 21 ASUPRA DREPTURILOR RESORTISANȚILOR UE CARE NU SUNT NICI ACTIVI, NICI INDEPENDENȚI DIN PUNCT DE VEDERE ECONOMIC	975
(D)	ARTICOLELE 20 ȘI 21 AU CONSOLIDAT DREPTURILE CETĂȚENILOR UE DE A CONTESTA MĂSURILE RESTRICTIVE ALE STATELOR MEMBRE	990
(E)	REZUMAT	993
5.	DREPTURILE POLITICE ALE CETĂȚENILOR	995
6.	CONCLUZII	998
7.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	998
24	EGALITATEA DE TRATAMENT ȘI NEDISCRIMINAREA	1000
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1000
2.	LEGISLAȚIA UE ÎN MATERIA COMBATERII DISCRIMINĂRII: ORIGINI ȘI CONTEXT	1002
3.	EGALITATEA DE TRATAMENT ȘI NEDISCRIMINAREA: CADRUL JURIDIC	1003
4.	ORIGINILE: ARTICOLUL 157 TFUE ȘI PRINCIPIUL EGALITĂȚII DE REMUNERARE ÎNTRE FEMEI ȘI BĂRBAȚI	1005
(A)	FUNDAMENTELE SOCIALE ȘI ECONOMICE ALE ARTICOLULUI 157	1005
(B)	SFERA DE APLICARE A ARTICOLULUI 157: DEFINIREA REMUNERĂRII	1008
5.	ARTICOLUL 19 ȘI DIRECTIVELE ADOPTATE ÎN TEMEIUL SĂU	1016
(A)	DIRECTIVA CU PRIVIRE LA RASĂ (2000/43/CE)	1017
(B)	DIRECTIVA-CADRU PRIVIND OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ (2000/78/CE)	1020
(C)	NOUA PROPUNERE DE DIRECTIVĂ ÎNTEMEIATĂ PE ARTICOLUL 19 PRIVIND EGALITATEA DE TRATAMENT	1026
6.	DIRECTIVELE REFERITOARE LA EGALITATEA DE GEN	1027
(A)	DIRECTIVA 2006/54/CE PRIVIND EGALITATEA DE TRATAMENT, „REFORMATĂ”	1027
(B)	DIRECTIVA 79/7/CEE PRIVIND SECURITATEA SOCIALĂ	1037
(C)	DIRECTIVA 92/85/CE PRIVIND PROTECȚIA LUCRĂTOARELOR GRAVIDE	1041
(D)	DIRECTIVA 2004/113/CE PRIVIND ACCESUL LA BUNURI ȘI SERVICII ȘI FURNIZAREA DE BUNURI ȘI SERVICII	1044
(E)	CONCEDIUL PENTRU CREȘTEREA COPILULUI	1047
(F)	DIRECTIVA 2010/41/UE PRIVIND PERSOANELE CARE DESFĂȘOARĂ O ACTIVITATE INDEPENDENTĂ	1049
7.	PRINCIPIUL GENERAL AL EGALITĂȚII DE TRATAMENT ȘI AL NEDISCRIMINĂRII	1050
8.	CONCEPTE ȘI PREVEDERI COMUNE ALE LEGISLAȚIEI UE ÎN MATERIA COMBATERII DISCRIMINĂRII	1054
(A)	DISCRIMINAREA DIRECTĂ ȘI DISCRIMINAREA INDIRECTĂ	1054

(B)	EXCEPȚII ȘI JUSTIFICĂRI	1057
(C)	MĂSURILE POZITIVE	1071
(D)	REMEDII LEGALE	1077
9.	CONCLUZII	1084
10.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	1086
25	SLSJ: DREPTUL PENAL AL UE	1087
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1087
2.	DE LA MAASTRICHT LA LISABONA	1088
(A)	MAASTRICHT: TREI PILONI	1088
(B)	AMSTERDAM: TREI PILONI MODIFICAȚI	1089
3.	RAȚIUNILE EXISTENȚEI SLSJ	1090
(A)	RAȚIUNEA EXISTENȚEI STRUCTURII PE TREI PILONI	1090
(B)	RAȚIUNEA ALEGERII DOMENIILOR CUPRINSE ÎN SLSJ	1091
4.	TRATATUL DE LA LISABONA: PRINCIPII GENERALE	1096
(A)	OBIECTIVELE	1096
(B)	ARHITECTURA TRATATULUI	1096
(C)	COMPETENȚA	1097
(D)	ARTICOLUL 67 TFUE	1098
(E)	INSTITUȚIILE	1098
(F)	INSTANȚELE UNIUNII	1101
(G)	REGATUL UNIT ȘI SLSJ	1102
5.	DREPTUL PENAL ȘI PROCEDURA PENALĂ: PRE-LISABONA	1104
6.	DREPTUL PENAL ȘI PROCEDURA PENALĂ: POST-LISABONA	1106
(A)	DREPTUL PENAL	1107
(B)	PROCEDURA PENALĂ	1108
(C)	PREVENIREA CRIMINALITĂȚII	1109
(D)	CERCETAREA ȘI URMĂRIREA PENALĂ	1110
(E)	URMĂRIREA PENALĂ ȘI PARCHETUL EUROPEAN	1111
(F)	CRIMINALITATEA ȘI COOPERAREA POLIȚIENEASCĂ	1111
7.	DREPTUL PENAL ȘI PROCEDURA PENALĂ: OBIECTIVE	1112
8.	DREPT PENAL ȘI PROCEDURĂ PENALĂ: PROVOCĂRI	1113
(A)	ACCEPTAREA INIȚIATIVELOR UE DE CĂTRE STATELE MEMBRE	1113
(B)	RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ	1114
(C)	RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ ȘI MANDATUL EUROPEAN DE ARESTARE	1116
(D)	RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ ȘI MANDATUL EUROPEAN DE OBTINERE A PROBELOR	1122
(E)	DREPTUL PENAL MATERIAL	1124
9.	CONCLUZII	1127
10.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	1127

26	DREPTUL CONCURENȚEI: ARTICOLUL 101	1129
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1129
2.	DREPTUL CONCURENȚEI: OBIECTIVE	1129
3.	ARTICOLUL 101: TEXTUL TRATATULUI	1131
4.	ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): ÎNTREPRINDERILE	1131
5.	ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): ACORDURI, DECIZII ȘI PRACTICI CONCERTATE	1133
	(A) ACORDURI	1133
	(B) PRACTICA CONCERTATĂ	1135
6.	ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): OBIECTUL SAU EFECTUL DE A ÎMPIEDICA, A RESTRÂNGE SAU A DENATURA CONCURENȚA	1141
	(A) NATURA PROBLEMEI	1141
	(B) EXPERIENȚA DIN STATELE UNITE	1141
	(C) DEZBATEREA ACADEMICĂ DIN CADRUL UE	1142
	(D) JURISPRUDENȚA	1144
	(E) REZUMAT	1153
7.	ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): EFECTUL ASUPRA COMERȚULUI ÎNTRE STATELE MEMBRE	1154
8.	ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): TEORIA <i>De Minimis</i>	1155
9.	ARTICOLUL 101 ALINEATUL (3): EXCEPTĂRILE	1156
	(A) EXCEPTĂRILE INDIVIDUALE	1156
	(B) EXCEPTĂRILE PE CATEGORII	1159
10.	ARTICOLUL 101: CONSIDERAȚII ÎN LEGĂTURĂ ȘI FĂRĂ LEGĂTURĂ CU CONCURENȚA	1160
	(A) ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1)	1160
	(B) ARTICOLUL 101 ALINEATUL (3)	1161
11.	ARTICOLUL 101: RESTRICȚIILE VERTICALE	1162
	(A) DEZBATEREA ECONOMICĂ	1162
	(B) COMISIA ȘI RESTRICȚIILE VERTICALE	1166
	(C) DISTRIBUȚIA EXCLUSIVĂ	1168
	(D) DISTRIBUȚIA SELECTIVĂ	1168
	(E) FRANCIZA	1173
	(F) APROVIZIONAREA EXCLUSIVĂ	1174
	(G) EXCEPTAREA PE CATEGORII	1175
	(H) REZUMAT	1179
12.	DREPTUL CONCURENȚEI: PUNEREA ÎN APLICARE	1180
	(A) ABORDAREA TRADIȚIONALĂ ȘI CARTEA ALBĂ PRIVIND MODERNIZAREA	1180
	(B) NOUL REGIM	1181
	(C) CONTROLUL JUDICIAR	1182
	(D) ACȚIUNILE ÎN DESPĂGUBIRI	1183

13.	CONCLUZII	1184
14.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	1185
27	DREPTUL CONCURENȚEI: ARTICOLUL 102	1187
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1187
2.	POZIȚIA DOMINANTĂ: DEFINIȚIA PIEȚEI RELEVANTE	1188
(A)	PIAȚA PRODUSULUI	1188
(B)	PIAȚA GEOGRAFICĂ	1191
(C)	FACTORUL TEMPORAL	1193
(D)	COMUNICAREA COMISIEI PRIVIND DEFINIREA PIEȚEI	1193
3.	POZIȚIA DOMINANTĂ: PUTEREA DE PIAȚĂ	1194
(A)	DOMINAREA PIEȚEI DE CĂTRE O SINGURĂ FIRMĂ	1194
(B)	DOMINANȚA COMUNĂ	1199
4.	ABUZUL: TREI PROBLEME DE INTERPRETARE	1201
(A)	PE CINE ESTE DESTINAT SĂ PROTEJEZE ARTICOLUL 102?	1202
(B)	CE TIPURI DE COMPORTAMENT SUNT ABUZIVE?	1202
(C)	ABUZUL PE CARE PIAȚĂ?	1203
5.	ABUZUL: EXEMPLE SPECIALE	1203
(A)	ABUZUL ȘI FUZIUNILE	1203
(B)	ABUZUL ȘI REFUZUL DE A APROVIZIONA	1206
(C)	ABUZUL ȘI DISCRIMINAREA PRIVIND PREȚURILE	1211
(D)	ABUZUL ȘI PREȚUL DE ELIMINARE A COMPETENȚEI	1217
(E)	ABUZUL ȘI PREȚUL SELECTIV	1220
6.	APĂRĂRI: JUSTIFICAREA OBIECTIVĂ, PROPORȚIONALITATEA ȘI EFICIENȚA	1220
7.	ARTICOLUL 102: REFORMA	1221
8.	CONCLUZII	1223
9.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	1223
28	DREPTUL CONCURENȚEI: CONCENTRĂRILE	1226
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1226
2.	CONTROLUL CONCENTRĂRILOR: RAȚIUNEA EXISTENȚEI ACESTEI POLITICI	1227
(A)	ARGUMENTE ÎMPOTRIVA CONCENTRĂRILOR	1227
(B)	ARGUMENTE ÎN FAVOAREA CONCENTRĂRILOR	1228
3.	REGULAMENTUL NR. 139/2004: ASPECTE JURISDICȚIONALE	1229
(A)	CONCENTRAREA: GENERALITĂȚI	1229
(B)	CONCENTRAREA: SOCIETĂȚILE ÎN COMUN	1230
(C)	CONCENTRĂRILE CU O DIMENSIUNE COMUNITARĂ	1232
(D)	LEGĂTURA DINTRE CONTROLUL LA NIVELUL UE ȘI CEL NAȚIONAL ÎN PRIVINȚA CONCENTRĂRILOR	1233
(E)	UN ROL REZIDUAL PENTRU ARTICOLELE 101 ȘI 102 TFUE	1235

4.	REGULAMENTUL NR. 139/2004: ASPECTE PROCEDURALE	1236
(A)	NOTIFICAREA PREALABILĂ	1236
(B)	SUSPENDAREA PE DURATA EXAMINĂRII	1236
(C)	EXAMINAREA	1237
(D)	EXAMINAREA ȘI PUNEREA ÎN APLICARE	1238
5.	REGULAMENTUL NR. 139/2004: CRITERIILE MATERIALE	1238
(A)	DEFINIREA PIEȚEI	1238
(B)	TESTUL	1238
(C)	CONCENTRĂRI ORIZONTALE: EFECTE NECOORDONATE	1240
(D)	CONCENTRĂRILE ORIZONTALE: EFECTELE COORDONATE ȘI DOMINANȚA COLECTIVĂ	1244
(E)	CONCENTRĂRILE VERTICALE ȘI CONGLOMERATE: EFECTE COORDONATE ȘI NECOORDONATE	1248
(F)	CONCENTRAREA ȘI CREȘTERILE DE EFICIENȚĂ	1249
(G)	CONCENTRAREA ȘI SOCIETĂȚILE AFLATE ÎN CRIZĂ	1250
(H)	RELEVANȚA CONSIDERENTELOR CARE NU AU LEGĂTURĂ CU CONCURENȚA	1250
(I)	MĂSURILE CORECTIVE	1251
6.	CONTROLUL JUDICIAR	1251
7.	CONCLUZII	1252
8.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	1253
29	STATUL ȘI PIAȚA COMUNĂ	1254
1.	CONSIDERAȚII PRINCIPALE	1254
2.	STATUL ȘI PIAȚA: PRINCIPII GENERALE	1254
(A)	PRINCIPIUL GENERAL: ETOSUL CONCURENȚEI	1254
(B)	NUANȚAREA: SERVICII DE INTERES (ECONOMIC) GENERAL	1255
3.	ÎNȚEPRINDERILE PUBLICE ȘI ARTICOLUL 106	1257
(A)	ARTICOLUL 106 ALINEATUL (1)	1257
(B)	ARTICOLUL 106 ALINEATUL (2)	1263
(C)	ARTICOLUL 106 ALINEATUL (3)	1266
(D)	ARTICOLUL 106 ȘI INSTANȚELE NAȚIONALE	1266
(E)	REZUMAT	1267
4.	STATUL, ARTICOLUL 4 ALINEATUL (3) TUE, ARTICOLELE 101, 102 ȘI 34 TFUE	1268
5.	AJUTOARELE DE STAT: EVOLUȚII POLITICE ȘI REFORMA	1269
(A)	EVOLUȚII POLITICE	1269
(B)	REFORMA	1271
6.	AJUTOARELE DE STAT: REGULILE DE FOND ȘI ARTICOLUL 107	1272
(A)	DEFINIREA AJUTORULUI DE STAT	1272
(B)	ARTICOLUL 107 ALINEATUL (2)	1278
(C)	ARTICOLUL 107 ALINEATUL (3)	1279

(D)	SCUTIREA PE CATEGORII	1284
7.	AJUTOARELE DE STAT: REGULILE PROCEDURALE ȘI ARTICOLELE 108 ȘI 109	1285
(A)	VERIFICAREA AJUTOARELOR DE STAT EXISTENTE	1285
(B)	PROCEDURA PENTRU NOILE AJUTOARE DE STAT: NOTIFICAREA ȘI VERIFICAREA PRELIMINARĂ	1286
(C)	PROCEDURA PENTRU AJUTOARELE DE STAT: CERCETAREA DETALIATĂ ȘI PUNEREA ÎN APLICARE	1287
(D)	ÎMPREJURĂRILE EXCEPȚIONALE: ARTICOLUL 108 ALINEATUL (2), PARAGRAFELE 3 ȘI 4	1288
(E)	ARTICOLUL 109: REGULAMENTELE DE PUNERE ÎN APLICARE	1289
(F)	CONTESTAREA DECIZIILOR COMISIEI	1289
(G)	AJUTOARELE CARE NU AU FOST NOTIFICATE	1291
(H)	RECUPERAREA AJUTOARELOR ILICITE	1292
8.	AJUTOARELE DE STAT, INTEGRAREA PE PIAȚĂ ȘI POLITICA REGIONALĂ	1294
(A)	BAZELE POLITICE	1294
(B)	AJUTOARELE DE STAT ȘI LIBERA CIRCULAȚIE	1295
(C)	POLITICA NAȚIONALĂ ȘI POLITICA REGIONALĂ A UE	1296
9.	CONCLUZII	1297
10.	BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ	1298
	Tabelul cauzelor	1301
	Tabel de tratate, instrumente legislative europene și legislație națională	1364
	Tabele de corespondență incluse în Tratatul de la Lisabona	1395

Abrevieri

AAE	Acord de aprovizionare exclusivă
ACT	Advance Corporation Tax (plata anticipată a impozitului pe profit)
ACP	Statele africane, din Caraibe și din Pacific
ACTA	Acord comercial de combatere a contrafacerii
ADE	Acord de distribuție exclusivă
ADF	Agenția pentru Drepturi Fundamentale
ADS	Acord de distribuție selectivă
AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb
AETR	Acordul European privind Transportul Rutier
AG	Avocatul general
All ER	All England Law Reports
Am. Econ. Rev.	American Economic Review
ANC	Autoritate Națională de Concurență
ANEC	Asociația Europeană pentru Coordonarea Reprezentării Consumatorilor în Standardizare
Antitrust B	Antitrust Bulletin
Antitrust LJ	Antitrust Law Journal
AUE	Actul Unic European
BCE	Banca Centrală Europeană
BIT	Tratat bilateral de investiții
BTC	Acord privind barierele tehnice în calea comerțului
Bul CE	Bulletin of the European Communities
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CA	Court of Appeal
CAE	Consiliul Afaceri Externe
CAG	Consiliul Afaceri Generale
CAT	Competition Appeal Tribunal
CATS	Comitetul articolului 36
CDB	Convenția de la Rio privind diversitatea biologică
CDE	Cahiers de Droit Européen
CDPH	Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap
CE	Comunitatea Europeană
CEA	Comunitatea Europeană de Apărare
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CEE	Comunitatea Economică Europeană
CEJ	Curtea Europeană de Justiție
CEN	Comitetul European pentru Standardizare
CENELEC	Comitetul European pentru Standardizarea Electrotehnică
CI	Conferință Interguvernamentală

CJEL	<i>Columbia Journal of European Law</i>
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CLJ	<i>Cambridge Law Journal</i>
CLP	<i>Current Legal Problems</i>
CMLR	<i>Common Market Law Reports</i>
CMLRev.	<i>Common Market Law Review</i>
COREPER	Comitetul Reprezentanților Permanenți (ai statelor membre)
Cornell L Rev.	<i>Cornell Law Review</i>
Crim LR	<i>Criminal Law Review</i>
CPE	Comunitatea Politică Europeană
CPJP	Cooperarea Polițienească și Judiciară în Materie Penală
CSIFA	Comitetul strategic pentru imigrare, frontiere și azil
CSIH	<i>Court of Session Inner House</i>
CYELS	<i>Cambridge Yearbook of European Legal Studies</i>
Dec.	Decizie
DG	Direcția Generală
Dir	Directivă
EAGCP	Grupul economic consultativ privind politica concurenței
EBLR	<i>European Business Law review</i>
ECFR	<i>European Company and Financial Law Review</i>
ECLR	<i>European Competition Law Review</i>
Ecofin	Consiliul pentru economie și finanțe
ECOFIN	Comitetul Economic și Financiar
ECR	European Court Reports
ECU	Unitatea Monetară Europeană
EELR	<i>European Environmental Law Review</i>
EFAR	<i>European Foreign Affairs Review</i>
EHRLR	<i>European Human Rights Law Reports</i>
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>
EJML	<i>European Journal of Migration and Law</i>
ELJ	<i>European Law Journal</i>
ELRev.	<i>European Law Review</i>
EPL	<i>European Public Law</i>
ERPL	<i>European Review of Public Law</i>
ESTAL	<i>European State Aid Law Quarterly</i>
ETSI	Institutul European de Standarde în Telecomunicații
EuConst	<i>European Constitutional Law Review</i>
EUP	European Union Politics
Euratom	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
Eurojust	Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală
Europol	Oficiul European de Poliție

EWCA	Curtea de Apel a Angliei și Țării Galilor/England and Wales Court of Appeal
EWHC	Înalta Curte a Angliei și Țării Galilor/England and Wales High Court
FESF	Facilitatea Europeană pentru Stabilitate Financiară
Fordham Int. LJ	Fordham International Law Journal
GATS	Acordul General privind Comerțul cu Servicii
GATT	Acordul General pentru Tarife și Comerț
GC	Tribunalul/General Court
GORA	Grupul operativ pentru reforma administrativă
Harv. LR	Harvard Law Review
Hastings I & Comp. LJ	Hastings International and Comparative Law Journal
HL	Camera Lorzilor/House of Lords
HRLJ	Human Rights Law Journal
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
I-CON	International Journal of Constitutional Law
IJEL	Irish Journal of European Law
ILJ	Industrial Law Journal
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
IR	Irish Reports
J Pol. Econ.	Journal of Political Economy
JAI	Pilonul Justiție și Afaceri Interne
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
JIEL	Journal of International Economic Law
Jnl. Cons.	Policy Journal of Consumer Policy
JO	Jurnalul Oficial al Comunităților Europene
JSWFL	Journal of Social Welfare and Family Law
JWTL	Journal of World Trade Law
LIEI	Legal Issues of European Integration
LQR	Law Quarterly Review
LS	Legal Studies
MCA	Retragerea compensațiilor bănești
MCC	Metoda Comunitară Clasică
MDC	Metoda deschisă de coordonare
MEA	Mandat european de arestare
MEERC	Măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative
MEOP	Mandatul european de obținere a probelor
MES	Mecanismul European de Stabilitate
MESF	Mecanismul European de Stabilizare Financiară
Mich.LR	Michigan Law Review
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review
MRS	Mecanismul Ratei de Schimb

NATO	Tratatului Organizației Nord-Atlantice
Notre Dame LRev.	Notre Dame Law Review
n.r.	Nota redactorilor
NWJ Int. L and Bus.	North Western Journal of Law and Business
NYULRev.	New York University Law Review
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OCT	Asocierea Țărilor și Teritoriilor de peste Mări
OEA	Ordin european de anchetă
OECE	Organizația Europeană pentru Cooperare Economică
OIM	Organizația Internațională a Muncii
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
OLAF	Oficiul European de Luptă Antifraudă
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
OMI	Organizația Maritimă Internațională
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
OSL	Organ de soluționare a litigiilor
p.	Pagina
PAA	Proiectul de acord internațional privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale
PAC	Politica agricolă comună
PCC	Politica comercială comună
PE	Parlamentul European
Pens LR	Pennsylvania Law Review
PESA	Politica europeană de securitate și apărare
PESC	Politica Externă și de Securitate Comună
PEV	Politica europeană de vecinătate
PGA	Plan de gestiune anuală
PIDESC	Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale
PIB	Produs intern brut
PIDCP	Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice
PL	Public Law
PNR	Passenger Name Record (cauza Datele Nominale ale Pasagerilor)
PSAC	Politica de securitate și apărare comună
PSC	Pactul de stabilitate și creștere
QB	Queen's Bench Reports
RAA	Raport anual de activitate
RDI	Rivista di diritto internazionale
RFI	Republica Federală Iugoslavia
RHDI	Revue hellénique de droit international
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SEBC	Sistemul European al Băncilor Centrale

SEAE	Serviciul European de Acțiune Externă
SEE	Spațiul Economic European
SIEG	Servicii de interes economic general
SLSJ	Spațiul de libertate securitate și justiție
SME	Sistemul Monetar European
So. Cal. L Rev.	Southern California Law Review
SPA	Strategia politică anuală
SSC	Slăbirea substanțială a concurenței
SSF	Acordul privind standardele sanitare și fitosanitare
SSNIP	Creștere a prețurilor redusă, dar importantă și stabile (small but significant and nontransitory increase in prices)
summit	Întâlnire la nivel înalt a Consiliului
TC	Tratatul Constituțional
TEE	Taxe cu efect echivalent
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TMD	Tranzacții Monetare Directe
TN	Tratatul de la Nisa
TPI	Tribunalul de Primă Instanță
Tratatul CE	Tratatul de instituire a Comunității Europene
TRIPS	Acordul privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană („Tratatul de la Maastricht”)
TVA	Taxa pe valoare adăugată
U Chic. Legal Forum	University of Chicago Legal Forum
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară
UEO	Uniunea Europei Occidentale
UKHL	Camera Lorzilor a Regatului Unit/United Kingdom House of lords
UKSC	Curtea Supremă a Regatului Unit/United Kingdom Supreme Court
UNCLOS	Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării
Vand. L Rev.	Vanderbilt Law Review
WLR	Weekly Law Reports
Yale LJ	Yale Law Journal
YBEL	Yearbook of European Law

Mulțumiri

Aducem calde mulțumiri tuturor autorilor și editorilor materialelor protejate de drepturi de autor care apar în cadrul acestei cărți și în special celor ce urmează, pentru permisiunea de a republica materiale din sursele indicate:

B. DE WITTE: pentru extras din BRUNO DE WITTE „*Setting the Scene: How did Services get to Bolestein and Why?*”, EUI Working Papers 20/2007.

German Law Journal și autorii: pentru extras din D. HALBERSTAM, C. MÖLLERS, „*The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!»*”, (2009) 10 German LJ 1241.

MIT Press: pentru extras din A. MORAVCSIK, „*Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*”, (1991) 45 International Organization 19, 25-7.

Oxford University Press: pentru extrase din P. CRAIG, „*Britain in the European Union*”, în J. JOWELL, D. OLIVER (ed.), „*The Changing Constitution*” (ed. a 7-a, OUP, 2011), Capitolul 4; P. CRAIG, „*Comitology, Rulemaking and the Lisbon Settlement: Tensions and Strains*”, în C.-F. BERGSTROM, D. RITLENG (ed.), „*Rulemaking by the Commission: The New System*” (OUP, 2015); N. MACCORMICK, „*Questioning Sovereignty*” (OUP, 1999); T. TRIDIMAS, „*Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*”, în curs de apariție; N. WALKER, „*In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey*”, în N. WALKER (ed.), „*Europe's Area of Freedom, Security and Justice*” (OUP, 2004); și R. WHISH, „*Competition Law*” (OUP, ed. a 6-a, 2009).

Perseus Books: pentru extras din R. BORK, „*The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*” (Basic Books, 1978), 297-8, 310-11.

Rodrigues: pentru extras din MARIA JOÃO RODRIGUES, „*The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*”, în M. TELÒ (ed.), „*L'evoluzione della governance europea*”, ediție specială a Europa/Europe, Rome, nr. 2-3, 2001.

Thomson Reuters (Professional) UK Limited: pentru extrase din Cauza IV/M57, *Re the Concentration between Digital Equipment International și Mannesman Kienzle GmbH* [1992] 4 CMLR M99; Case IV/M53, *Re the Concentration between Aérospatiale SNI și Alenia Aeritalia e Selenia SpA and de Havilland* [1992] 4 CMLR M2; și L. GORMLEY, J. DE HAAN, „*The Democratic Deficit of the European Central Bank*” (1996), 21 ELRev 95, 97-9.

WILEY-BLACKWELL: pentru extrase din W. BISHOP, „*Price Discrimination under Article 86: Political Economy in the European Court*” (1981) 44 MLR 282, 287-8, 288-9; și J. SCOTT, D. TRUBEK, „*Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*”, (2002) 8 ELJ 1.

Yale Law Journal Company: pentru extras din J. WEILER, „*The Transformation of Europe*”, (1991) 8 The Yale Law Journal, 2403, 2454, 2476-8.

DEZVOLTAREA INTEGRĂRII EUROPENE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Dreptul UE reprezintă un obiect de studiu complex și fascinant. Lucrarea de față urmărește să clarifice procesele legale și constituționale ale UE și să descrie relația dinamică dintre politicile de fond ale Uniunii Europene, instituțiile și procedurile acestora și statele membre. Este important să plasăm doctrina juridică în contextul său istoric și politic, iar lucrarea de față urmărește să realizeze acest lucru. Ea urmărește, de asemenea, să illustreze natura extrem de dinamică a arhitecturii UE, ale cărei obiective, politici, structuri instituționale și membri au fost într-un continuu proces de dezvoltare timp de mai multe decenii.
- ii. Noțiunea de „Comunitate Europeană” va fi folosită pentru a descrie cele trei Comunități instituite în anii 1950, chiar dacă până la modificările aduse prin Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) în 1993, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO, care a ieșit din vigoare în 2002), Comunitatea Economică (CEE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom) reprezentau, la drept vorbind, „Comunitățile”. După Tratatul de la Maastricht, CEE a fost redenumită Comunitatea Europeană, în timp ce Euratom și CECO și-au păstrat numele inițiale. Cele două părți componente ale Tratatului de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, sunt Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).
- iii. Capitolul de față plasează apariția CEE în contextul tensiunilor produse de naționalism în prima jumătate a secolului al XX-lea. Deși naționalismul poate fi adesea o forță pozitivă în sprijinul binelui, acesta a avut și implicații negative, în special atunci când a condus la folosirea forței pentru supunerea statelor învecinate.
- iv. Apoi accentul trece asupra unei analize a tratatelor și a principalelor modificări ale acestora. Vom examina Tratatul CECO, urmat de Tratatul CEE și modificările din Actul Unic European (AUE), Tratatul de la Maastricht, Amsterdam și Nisa. Capitolul se încheie cu examinarea Tratatului Constituțional eșuat și cu semnarea reușită a Tratatului de la Lisabona. La studiul acestei evoluții trebuie avute în vedere trei teme.
- v. Prima este distincția dintre modificările instituționale și cele de fond ale tratatelor. Modificările instituționale se referă la exercitarea de către jucătorii principali – Consiliul, Consiliul European, Comisia și Parlamentul European (PE) – a competențelor alocate în cadrul UE. Modificările instituționale pot, de asemenea, să producă un impact asupra competențelor UE raportat la statele membre. Modificările de fond ale tratatului se referă la domeniile asupra cărora UE este competentă.

- vi. A doua temă se referă la modul în care modificările succesive ale tratatelor au produs schimbări semnificative în distribuția interinstituțională a competențelor în cadrul UE și în domeniile de fond asupra cărora aceasta are competență. Importanța relativă a forțelor care au conturat aceste modificări continuă să fie dezbătută de comentatori.
- vii. A treia temă este extinderea UE. CEE a început cu șase state membre și în prezent sunt douăzeci și opt. Această extindere a constituit un factor al modelării amendamentelor instituționale și de fond ale tratatelor.
- viii. Capitolul se finalizează cu o privire de ansamblu asupra teoriilor privind integrarea pentru a explica evoluția acesteia. O conștientizare a acestor teorii este importantă pentru a înțelege de ce statele au ales să creeze CEE și motivele pentru modificările ulterioare ale tratatelor.

2. NAȚIONALISMUL ȘI ORIGINILE UE

Fără îndoială că, privite din perspectivă istorică, ideile de unitate europeană pot fi urmărite până în secolul al XVII-lea târziu, când un important quaker englez, William Penn, a cerut crearea unui Parlament European^[1]. Nu se pune însă la îndoială nici faptul că imboldul recent spre integrarea europeană datează din secolul al XIX-lea. Merită să amintim, spre exemplu, că Germania și Italia au devenit state unificate de-abia în 1871. Un factor cu influență majoră în procesul de unificare a fost intensificarea sentimentului naționalist, care a avut ecouri în politică, filosofie și literatură și care datează de la începutul secolului al XIX-lea, ca răspuns față de dominația franceză în Europa.

Combinat cu dorința eliberării de sub control străin, acest sentiment naționalist a avut o importantă latură pozitivă, fiind îndreptat inițial spre crearea de state unificate din principate dispartate. El a fost impulsivat de credința fermă că aceia care împărtășesc o limbă și o cultură comune ar trebui să coexiste în mod natural în cadrul unei entități politice unice, corolarul fiind acela că granițele anterioare dintre principate erau „nenaturale”.

Latura mai întunecată a naționalismului a devenit vizibilă spre sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea. Ea a fost determinată, în parte, de imperative economice, dar și de dorința de afirmare a prevalenței unei anumite identități naționale. Luptele s-au purtat la început pe teren împrumutat, principalele state naționale ale Europei fiind implicate în divizarea Africii. Primul și al doilea război mondial au dus la ciocnirea statelor naționale chiar în prim-planul scenei europene. În vreme ce există discuții considerabile referitoare la cauzele ambelor conflicte, efectul agresiv al naționalismului a reprezentat un factor important în această privință.

Apogeul celui de-al doilea război mondial a generat un sentiment larg răspândit în sensul că trebuia să existe un mod de organizare a afacerilor internaționale astfel încât posibilitatea reapariției unor conflicte de asemenea amploare să se reducă, dacă nu chiar să se elimine. Aceasta explică instituirea Națiunilor Unite în 1945, cu rațiunea de a asigura un forum în care disputele să poată fi soluționate prin dialog, în locul conflictului, și de a instituționaliza un regim de menținere a păcii la nivel internațional în cazurile în care ar fi necesară folosirea forței.

[1] D. URWIN, *The Community of Europe: A History of European Integration* (ed. a 2-a, Longman, 1995); J. PINDER și S. USHERWOOD, *The European Union: A Very Short Introduction* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2013).

Constituirea CEE a reprezentat un alt răspuns la ororile celor două războaie mondiale, deși avea să treacă mai mult de un deceniu până când să devină realitate. În timpul războiului, mișcarea de rezistență susținuse cu tărie ideea unei Europe unite care să înlocuiască forțele distructive ale naționalismului^[2]. Cu toate acestea, mișcarea de integrare și-a pierdut din avânt după război, în special după înfrângerea electorală, în Regatul Unit, a lui Churchill, care fusese un susținător fervent al unității europene. Au existat însă și alte mișcări în direcția cooperării europene. În 1947, SUA au introdus planul Marshall pentru a oferi sprijin financiar pentru Europa, fond care a fost administrat în 1948 de Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OCEE) și în 1960 de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Cooperarea în domeniul apărării a fost adâncită prin crearea Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) în 1948 și a Uniunii Europei Occidentale (UEO) în 1954. În 1949 a fost semnat Statutul Consiliului Europei, care prevedea un Comitet de Miniștri și o Adunare Parlamentară. Această organizație internațională este cel mai bine cunoscută pentru adoptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), care a fost semnată în 1950 și a intrat în vigoare în 1953. În continuare, putem examina demersurile mai concrete în direcția constituirii CEE.

3. DE LA CECO LA CEE

(A) CECO: COMUNITATEA EUROPEANĂ A CĂRBUNELUI ȘI OȚELULUI

În 1948, Regatul Unit nu era dispus să participe la eventuale planuri pe termen lung pentru integrarea europeană, ceea ce a condus la propuneri mai modeste avansate de ministrul francez de externe, Robert Schuman, în sensul că Franța și Germania ar trebui să își administreze resursele de cărbune și oțel în baza unui acord internațional în cadrul căruia s-a acordat autoritate de supraveghere unui organ denumit Înalta Autoritate. Planul fusese redactat de Jean Monnet, un federalist convins, iar propunerea a fost formulată astfel încât și alte state să poată adera la acordul internațional. Accentul asupra cărbunelui și oțelului era parțial economic, dar și parțial politic. Cărbunele și oțelul erau în continuare principalele materii prime cu care se purta război. Plasarea producției unor astfel de materii prime sub autoritatea unui organ internațional a fost concepută, prin urmare, în mod conștient, pentru a calma temerile că Germania s-ar putea reînarma pe ascuns. Se spera ca astfel Germania să fie readusă în curentul principal european, având în vedere că arhitectura politică din Europa se schimbase după 1945, cu dominarea Europei de Est de către Rusia și apariția războiului rece.

Tratatul CECO a fost semnat în 1951 de Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg, pe o durată de cizeci de ani, urmând să expire în 2002, și institua o piață comună a cărbunelui și oțelului. Existau patru instituții principale: Înalta Autoritate, compusă din nouă reprezentanți independenți ai guvernelor celor șase state membre, era principala instituție executivă cu putere de decizie; o Adunare alcătuită din delegați ai parlamentelor naționale, care deținea atribuții de supraveghere și consultative; un Consiliu compus din câte un reprezentant al fiecărui guvern național, care avea o putere de

^[2] W. LIPGENS (ed.), *Documents of the History of European Integration* (European University Institute, 1985).

decizie limitată și un rol consultativ mai extins; și Curtea de Justiție, compusă din nouă judecători. Susținătorii săi vedeau în CECO o autoritate supranațională în cadrul căreia Înalta Autoritate putea adopta decizii în alt mod decât cu unanimitate, care să servească apoi ca o treaptă spre o integrare europeană mai extinsă^[3].

(B) COMUNITATEA EUROPEANĂ PENTRU APĂRARE ȘI COMUNITATEA POLITICĂ EUROPEANĂ: CEA ȘI CPE

Anii 1950 au fost, de asemenea, martorii unor regrese ale pașilor făcuți în direcția integrării europene, care au fost totuși importante în ansamblul istoriei creării CEE. Propunerile care au eșuat au fost cele pentru instituirea Comunității Europene pentru Apărare (CEA) și a Comunității Politice Europene (CPE).

Propunerea pentru CEA și-a avut originea în opoziția franceză față de aderarea Germaniei la NATO. Alternativa franceză prezentată în Planul Pleven din 1950 era în favoarea creării CEA, care ar dispune de o armată europeană, un buget și instituții comune. Tratatul CEA a fost semnat în 1952 de către cele șase state membre ale CECO, dar Marea Britanie a refuzat să participe. Se considera că o armată europeană necesita existența unei oarecare forme de politică externă la nivel european, ceea ce a fost catalizatorul pentru planurile de constituire a CPE.

Proiectul de statut pentru CPE din 1953 a fost conceput de Adunarea CECO, sprijinită de unii membri suplimentari, principalele lucrări fiind realizate de un Comitet Constituțional. Acesta a elaborat planuri generoase pentru o formă de integrare europeană federală, de tip parlamentar, cu un parlament bicameral („pe două niveluri”), o cameră aleasă prin vot direct și universal și celălalt organ de tip senat, desemnat de parlamentele naționale. Parlamentul urma să dispună de competență legislativă reală. De asemenea, trebuia să existe un Consiliu Executiv, care ar fi fost guvernul CPE, responsabil în fața Parlamentului. Proiectul de statut cuprindea prevederi referitoare la o Curte de Justiție și la un Consiliu Economic și Social. În ciuda faptului că proiectul a beneficiat de sprijin aproape unanim în cadrul Adunării CECO, reacțiile celor șase miniștri de externe ai CECO au fost mai circumspecte și s-a manifestat o opoziție semnificativă față de nivelul de competență parlamentară conferită prin proiectul statutului CPE.

Soarta CPE era, însă, indisolubil legată de soarta CEA. Aceasta din urmă a eșuat în momentul în care Adunarea Națională franceză a refuzat să ratifice CEA în 1954, opoziția venind atât de la aripa dreaptă franceză, cât și de la cea stângă^[4]. Aceasta a dus la un regres semnificativ al procesului de integrare și la abandonarea planurilor pentru o uniune politică și de apărare.

(C) COMUNITATEA ECONOMICĂ EUROPEANĂ: CEE

Și totuși, mișcarea spre integrarea europeană nu a fost oprită de eșecul CEA/CPE. Dispariția acestor proiecte ambițioase a determinat susținătorii integrării europene să se concentreze mai direct asupra laturii economice în locul celei politice, bazându-se pe ideile

[3] F. DUCHÊNE, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence* (Norton, 1994) 239.

[4] J. PINDER, *The Building of the European Union* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 1998).

discutate cu ocazia elaborării CPE. Astfel, Țările de Jos au urmărit să includă în propunerile pentru CPE ideea unei piețe comune. Aceasta a fost considerată prea riscantă pentru mai multe țări la începutul anilor 1950, întrucât aveau tradiții protecționiste, dar ideea a reapărut în cadrul discuțiilor privind CEE. O conferință a miniștrilor de externe ai celor șase state membre ale CECO a avut loc la Messina, în Italia, în 1955. Un comitet prezidat de Paul-Henri Spaak, primul ministru belgian și un important susținător al integrării, a publicat un raport în 1956, care cuprindea planul de bază pentru ceea ce au devenit Euratom și CEE. Cu toate că obiectivul fundamental pe termen lung era unul politic, accentul inițial a fost unul economic. Nu a fost stabilită nicio limită temporală pentru Tratatul CEE: Tratatul de la Roma a fost semnat în martie 1957 și a intrat în vigoare în ianuarie 1958. Acesta avea șase state membre: Franța, Germania, Țările de Jos, Belgia, Italia și Luxemburg. Aceleași state membre erau semnatare ale Tratatului Euratom, care a intrat în vigoare în același timp cu Tratatul CEE.

Din punct de vedere economic, ideea unei piețe comune implică înlăturarea barierelor în calea comerțului, cum ar fi tarifele care măresc costul importurilor sau cotele care limitează numărul de importuri ale unui anumit tip de produs. Aceste bariere în calea comerțului trebuiau să fie eliminate și urma să se stabilească un tarif vamal comun. Piața comună urma să fie instituită de-a lungul unei perioade de tranziție în mai multe etape, dar implica mai mult decât înlăturarea tarifelor și a cotelor. Piața comună presupunea și libera circulație a factorilor economici de producție cu scopul de a asigura că aceștia sunt utilizați în cel mai eficient mod pe teritoriul întregii comunități. Aceasta explică rolul central în cadrul Comunității al celor „patru libertăți”, care sunt adesea considerate nucleul constituției sale economice: libera circulație a mărfurilor, a lucrătorilor, a capitalurilor, libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor. Prin urmare, ideea era că, dacă, spre exemplu, un lucrător nu putea obține un loc de muncă într-o anumită țară deoarece nivelul șomajului era ridicat, acesta trebuia să aibă posibilitatea de a circula liber în cadrul CEE în căutarea unui loc de muncă pe teritoriul altei țări în care ar putea exista un exces al cererii față de oferta de muncă, cu consecința că valoarea resursei forței de muncă urma să crească pe teritoriul Comunității în ansamblul ei. Tratatul cuprindea, de asemenea, prevederi esențiale care să asigure că ideea unor condiții de concurență echitabile nu este subminată de acțiunile anticoncurențiale ale persoanelor private sau prin acțiuni naționale care favorizează industria internă. Tratatul de la Roma era proiectat, în plus, să apropie politicile economice ale statelor membre, să promoveze dezvoltarea armonioasă a activităților economice pe întreg teritoriul Comunității, să mărească stabilitatea, să crească nivelul de trai și să promoveze relații mai strânse între statele membre. Existau politici comune în domeniul agriculturii și al transporturilor. A fost înființat un Fond Social European pentru a îmbunătăți oportunitățile de angajare și o Bancă de Investiții pentru a acorda împrumuturi și garanții și pentru a ajuta regiuni sau sectoare mai puțin dezvoltate. De asemenea, a fost înființat un Fond European de Dezvoltare pentru țările și teritoriile de peste mări ale unora dintre statele membre.

Din punctul de vedere al instituțiilor, Tratatul de la Roma a reprezentat un amestec între dispoziții care asigurau continuitatea cu trecutul, în ceea ce privește arhitectura instituțională din cadrul CECO, și dispoziții noi, concepute pentru CEE. Adunarea Parlamentară și Curtea de Justiție erau comune cu cele ale CECO. Există, însă, un Consiliu de Miniștri distinct, compus din câte un reprezentant național al fiecărui stat membru care apără interesele acestuia în cadrul Consiliului, și o autoritate executivă distinctă, Comisia, alcătuită

din membri provenind din statele membre, care aveau o obligație de independență și care urmau să reprezinte Comunitatea, și nu interesele naționale. Abia prin Tratatul de fuziune din 1965 aceste instituții au fost contopite și folosite în comun de către cele trei Comunități. De asemenea, a fost înființat un Comitet Economic și Social cu statut consultativ, care să fie partajat cu Euratom.

Atribuirea competenței legislative și executive era esențială pentru Tratatul de la Roma. Amintim că proiectul de statut pentru CPE avusese o orientare parlamentară și că acest fapt suscitase o opoziție considerabilă din partea statelor membre ale CECO. Aceeași lipsă de voință politică de a acorda putere instituțiilor parlamentare s-a manifestat și în Tratatul de la Roma. Realitatea era că puterea legislativă a fost împărțită între Comisie, care propunea inițiativele legislative, și Consiliul de Miniștri, care vota asupra acestora. Adunarea Parlamentară, care și-a schimbat numele în Parlamentul European în 1962, deși nu a fost astfel denumit în mod oficial până la AUE din 1986, avea un simplu drept de a fi consultată și aceasta numai în cazul în care un anumit articol din tratat impunea o astfel de consultare. Procedura de vot diferea în funcție de natura problemei: în unele situații limitate votul avea loc cu majoritate simplă, în multe alte situații acesta avea loc cu majoritate „calificată”, în timp ce în altele era necesară unanimitatea. În cazul în care se aplica votul cu majoritate calificată, votul în cadrul Consiliului era ponderat, pentru a se acorda o mai mare greutate statelor membre mai mari în defavoarea celor mai mici, cu toate că ponderea nu era perfect proporțională.

Puterea executivă era de asemenea divizată în cadrul Tratatului de la Roma inițial. Comisiei i s-a acordat rolul de „câine de pază” care să asigure că statele membre respectă tratatul; ea avea responsabilitatea de a se asigura că regulamentele, directivele și deciziile adoptate în temeiul tratatului erau efectiv puse în aplicare și era principalul negociator al acordurilor internaționale în numele Comunității. Consiliul exercita, însă, anumite responsabilități executive în legătură cu, spre exemplu, încheierea de acorduri internaționale, planificarea agendei politice generale și bugetul Comunității. Adunării i s-a acordat, de asemenea, o oarecare competență asupra bugetului și, în plus, deținea o putere de cenzură semnificativă, dar care nu a fost folosită niciodată, în ciuda depunerii a numeroase moțiuni de cenzură de-a lungul anilor, inclusiv una cu puțin timp înainte de demisia dramatică a Comisiei din 1999^[5].

4. DE LA CEE LA ACTUL UNIC EUROPEAN

(A) TENSIUNILE DIN CADRUL CEE

Tratatul de la Roma a oferit cadrul juridic pentru CEE timp de aproape treizeci de ani, sub rezerva Tratatului de fuziune din 1965, care a intrat în vigoare în 1967 și care a unit organele executive ale CECO, Euratom și CEE. Acest fapt este cu atât mai remarcabil având în vedere că în anii care au urmat adoptării AUE a avut loc un proces aproape continuu de

[5] K. BRADLEY, „The Institutional Law of the EU in 1999” (1999/2000) 19 YBEL 547 584.

reformă a tratatelor^[6]. Au existat totuși evoluții importante în perioada dintre Tratatul CEE și AUE.

Comunitatea s-a extins prin aderarea de noi state membre. Regatul Unit optase pentru a rămâne în afara CEE la momentul constituirii acesteia și a depus prima sa cerere de aderare abia în 1961, dar președintele francez, Charles de Gaulle, s-a opus aderării Regatului Unit în 1963, precum și unei a doua cereri din 1967. Abia după demisia lui de Gaulle a fost acceptată cererea de aderare a Marii Britanii, împreună cu cele ale Irlandei și Danemarcei în 1973. Grecia a devenit membră a CEE în 1981, urmată de Spania și Portugalia în 1986.

Perioada de aproape treizeci de ani dintre CEE și AUE a scos la iveală tensiuni între o viziune *interguvernamentală* asupra Comunității, promovată inițial de președintele de Gaulle al Franței, în care interesele statale erau considerate de maximă importanță, și o perspectivă mai *supranațională* îmbrățișată inițial de Walter Hallstein, președintele Comisiei, în care binele Comunității în ansamblu era perceput ca obiectiv primar, chiar dacă aceasta impunea sacrificii din partea unor state membre. Tensiunea a ieșit la suprafață în 1965, la momentul la care prevederile tranzitorii ale tratatului dictau o trecere de la votul cu unanimitate la cel cu majoritatea calificată în cadrul Consiliului, care ar fi afectat numeroase domenii de decizie, dar nu totalitatea lor. De Gaulle a obiectat față de o propunere a Comisiei prin care se conferea Comunității capacitatea de a-și aduna resursele proprii din taxe agricole și tarife externe și nu din contribuții naționale^[7]. Când s-a dovedit că atingerea unui compromis în cadrul Consiliului era imposibilă, Franța a refuzat să participe la alte întruniri ale acestuia și a adoptat ceea ce a devenit cunoscută ca politica „scaunului gol”. Aceasta a durat timp de șapte luni, din iunie 1965 până în ianuarie 1966, după care s-a ajuns la un acord care a ajuns cunoscut drept „Compromisul de la Luxemburg” sau „Acordul de la Luxemburg”. Acesta reprezenta, în esență, o înțelegere cu privire la dezacordul referitor la metodele de vot în cadrul Consiliului. Francezii susțineau că și în cazurile în care tratatul prevedea luarea unei decizii cu majoritate, discuțiile trebuie să continue până la atingerea unanimității ori de câte ori erau în discuție interese naționale importante. În schimb, celelalte cinci state membre au declarat că, în astfel de împrejurări, Consiliul va face „eforturi ca, într-un termen rezonabil, să se ajungă la soluții care să poată fi adoptate de către toți”^[8]. Cu toate acestea, se pare că punctul de vedere francez a prevalat, astfel că, în cazul în care un stat susținea că erau în discuție „interese foarte importante” ale sale, aceasta echivala cu un veto pe care celelalte state membre trebuiau să îl respecte.

În perioada dintre Tratatul CEE și AUE au apărut și alte evoluții care au sporit puterea statelor membre în procesul de decizie, precum și interguvernamentalismul. În 1970, Raportul Davignon recomanda organizarea de întruniri trimestriale ale miniștrilor de externe din statele membre, care au devenit un forum interguvernamental de cooperare în domeniul politicii externe. În 1973, acesta a devenit cunoscut sub numele de Cooperarea Politică Europeană, fapt care a permis CEE să fie reprezentată ca o singură voce în cadrul altor organizații internaționale la care participau toate statele membre, dar care a întărit, de asemenea, interguvernamentalismul.

[6] B. DE WITTE, „The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process”, în P. BEAUMONT, C. LYONS și N. WALKER (ed.), *Convergence and Divergence in European Public Law* (Hart, 2002), Capitolul 3.

[7] CEE și-a obținut resursele proprii prin intermediul Tratatului de la Luxemburg din 1970 (cunoscut ca „primul tratat bugetar”), care a intrat în vigoare în 1971.

[8] Bul. CE 3-1996, 9.

În 1974 a fost înființat Consiliul European, pentru a regulariza practica organizării de întâlniri la nivel înalt (summit-uri). Acest organism este alcătuit din șefii de guvern ai statelor membre, împreună cu președintele Comisiei, care asistă la întrunirile sale bianuale. „Practica summit-urilor” Consiliului European a oferit Comunității orientarea de care avea mare nevoie, dar pentru unii a reprezentat o slăbire a elementelor supranaționale ale Comunității. Consiliul European nu se înscria în cadrul creat prin tratate și abia cu ocazia AUE a fost recunoscut printr-un document oficial. CPE și Consiliul European au permis ca interesele statelor membre să influențeze în cea mai mare măsură chestiunile de interes politic sau economic, iar deciziile acestora, deși nu aveau caracter obligatoriu în mod oficial, constituiau, de regulă, cadrul în care urmau să fie formulate inițiativele obligatorii ale Comunității. De asemenea, statele membre au preluat un mai mare control asupra detaliilor legislației secundare a Comunității, prin crearea a ceea ce a devenit cunoscut drept comitologie. Aceasta a permis statelor membre să influențeze legislația comunitară secundară de o manieră care nu fusese avută în vedere în Tratatul CEE inițial.

Pe parcursul perioadei dintre CEE și AUE au existat însă și evoluții care au fortificat supranaționalismul. Astfel, în 1976 s-a ajuns la un acord privind alegerile directe pentru Adunare și primele astfel de alegeri au avut loc în 1979. Acest acord a furnizat CEE un mandat electoral direct care îi lipsise până la acea dată, dar dezavantajul era faptul că prezența la vot era scăzută, iar alegerile se concentraseră adesea asupra unor chestiuni naționale, și nu comunitare. Dimensiunea supranațională a Comunității a fost întărită mai clar prin evoluțiile referitoare la resurse și buget. În 1969, s-a ajuns la un acord cu privire la finanțarea din resursele proprii ale Comunității în locul contribuțiilor naționale și cu privire la extinderea rolului Parlamentului în procesul bugetar. Prin aceasta s-a conferit Comunității o mai mare independență financiară și s-a intensificat rolul Parlamentului ca factor de decizie. Aceste evoluții au fost duse mai departe în 1975, când a fost adoptat un al doilea tratat bugetar. Și Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a avut contribuții importante la dinamica supranațională a Comunității în cursul acestei perioade^[9]. Aceasta s-a folosit de teoria efectului direct în anii '60 și '70 pentru a crește eficiența politicilor Comunității. Ea a interpretat prevederile tratatelor în sens larg pentru a promova obiectivele generale ale Comunității, cum ar fi libera circulație a mărfurilor. Curtea a creat principiul supremației dreptului comunitar asupra dreptului național pentru a consolida aceste strategii judiciare.

Deși au existat evoluții pozitive referitoare la Comunitate din perspectivă supranațională, deceniul cuprins între mijlocul anilor 1970 și mijlocul anilor 1980 a fost perceput ca o perioadă de relativă stagnare politică în cadrul CEE. Aceasta a fost ilustrată de dificultatea Comisiei de a obține aprobarea legislației în cadrul Consiliului, având consecința că obiectivele comunitare au rămas neîndeplinite^[10]. Starea generală negativă a fost recunoscută în cadrul rapoartelor la nivel înalt, începând de la mijlocul anilor 1970, cum ar fi Raportul Tindemans 1974–5 și Raportul „celor trei înțelepți” din 1978^[11], ambele recomandând întărirea elementelor supranaționale ale Comunității, dar niciuna nu i s-a dat curs. Această temă reiese din următorul citat.

[9] J. WELLER, „The Transformation of Europe” (1991) 100 Yale LJ 2403.

[10] P. DANKERT, „The EC – Past, Present and Future”, în L. TSOUKALIS (ed.), *The EC: Past, Present and Future* (Basil Blackwell, 1983) 7.

[11] Bul. CE 11-1979, 1.5.2.

P. DANKERT, *The EC – Past, Present and Future*
(CE – Trecut, prezent și viitor)^[12]

Dialectica cooperării sau integrării a continuat, de asemenea, să domine procesul de unificare europeană – într-o măsură din ce în ce mai mare – începând cu 25 martie 1957. Vreme de mai mulți ani s-a înregistrat un continuu „du-te, vino”, după cum se poate observa din parcursul evoluției instituțiilor comunitare. Consiliul de Miniștri, care era menit inițial să fie un organ comunitar, a devenit acum în mare parte o instituție interguvernamentală, mulțumită faimosului Acord de la Luxemburg, care, sub presiune franceză, a pus capăt deciziilor pe care Consiliul trebuia să le adopte cu majoritate, conform Tratatului, pe baza propunerilor înaintate de Comisia Europeană. Regula ca deciziile să fie adoptate cu unanimitate a avut ca efect transformarea graduală a Comisiei într-un fel de secretariat al Consiliului care își verifica atent propunerile cu funcționarii naționali înainte de a decide dacă să le promoveze sau nu. La rândul său, acest fapt are un efect negativ asupra Parlamentului European care, potrivit tratatului, își poate exercita competențele numai prin intermediul Comisiei. Mișcarea înspre găsirea de soluții interguvernamentale pentru problemele comunitare a ajuns la apogeu – după încercări zadarnice cum ar fi planul Fouchet de la începutul anilor 60 – prin crearea Consiliului European, a CPE și a SME.

Parlamentul European a propus în 1984 o reformă radicală în cadrul unui „Proiect de Tratat privind Uniunea Europeană”, dar și aceasta a fost ignorată în mare parte. Catalizatorul schimbării a venit în cele din urmă dintr-o întrunire a șefilor de stat în cadrul Consiliului European de la Fontainebleau, în 1984. Aceasta a determinat Consiliul European de la Milano din 1985 să stabilească o conferință interguvernamentală (CIG) care să discute modificarea tratatului, ceea ce dus la crearea AUE. Impulsul de reformă a fost promovat printr-o cuprinzătoare „Carte Albă” a Comisiei, care a fixat un calendar pentru finalizarea pieței interne înainte de 1992^[13].

(B) ACTUL UNIC EUROPEAN: AUE

(i) Schimbări instituționale și de fond

AUE din 1986 a reprezentat o dezamăgire pentru cei care pledau pentru o reformă extensivă. El a avut, totuși, o semnificație de anvergură și încă se clasează printre cele mai importante reforme ale tratatelor din istoria UE, datorită modificărilor instituționale și de fond pe care le-a introdus.

Cea mai importantă *modificare instituțională* a fost debutul transformării rolului Parlamentului European. Tratatul de la Roma a acordat acestuia competențe limitate și rolul său în procesul legislativ era unul minimal, limitându-se la dreptul de a fi consultat în cazurile în care un anumit articol al tratatului prevedea aceasta. Modificarea adusă de AUE ar fi putut părea la acel moment relativ minimală. A fost creată o nouă procedură legislativă, procedura „cooperării”, care se aplica unei liste determinate de articole ale tratatelor și care a transformat procesul decizional al Comunității. Anterior AUE, abordarea față de adoptarea legislației era reflectată de aforismul „Comisia propune și Consiliul dispune”, dezvăluind rolul Comisiei de inițiator al legislației și rolul Consiliului de a vota astfel de măsuri. Modificarea adusă de AUE însemna că punctul de vedere al Parlamentului Euro-

[12] L. TSOUKALIS (ed.), *The EC: Past, Present and Future* (Basil Blackwell, 1983) 7.

[13] COM(85) 310.

pean va trebui luat în serios de către Comisie în cazurile în care se aplica procedura cooperării. Adoptarea legislației necesita participarea a trei jucători, în loc de doi, din moment ce procedura cooperării presupunea că Parlamentul European putea efectiv să blocheze propunerile legislative, admitând că dispunea într-o oarecare măsură de sprijin în cadrul Consiliului.

Au existat și alte modificări instituționale. AUE a oferit o bază legală CPE și recunoaștere oficială Consiliului European, chiar dacă nu în cadrul tratatelor comunitare. A fost creat un Tribunal de Primă Instanță (TPI) pentru a asista Curtea de Justiție. Așa numita procedură a „comitologiei”, în temeiul căreia Consiliul delegă atribuții Comisiei, în anumite condiții, a fost inclusă în mod oficial în fostul art. 202 CE^[14].

Impactul procedurii cooperării a fost accentuat datorită *modificărilor de fond* operate de AUE, în special introducerea a ceea ce a fost inițial art. 100a CEE, care conferea o competență largă UE pentru adoptarea de legislație privind piața internă. Finalizarea unei piețe comune impune nu doar interzicerea barierelor comerciale, ceea ce se numește integrare negativă, ci și existența unei reglementări europene a anumitor chestiuni *în locul* reglementării naționale, cunoscută sub denumirea de integrare pozitivă sau armonizare. Această din urmă este necesară deoarece fiecare țară are reguli privind, spre exemplu, domeniul bancar, care exprimă interese publice importante, cum ar fi prevenirea fraudei. Aceste reguli naționale nu pot fi eradicate, dar tocmai multiplicitatea lor poate stingeri crearea unei piețe comune, deoarece comercianții vor trebui să respecte o serie diferită de astfel de reguli în fiecare stat membru, crescând astfel în mod semnificativ costurile desfășurării activităților comerciale. O cale de a preîntâmpina această dificultate este de a avea reguli comunitare. Acest lucru a fost recunoscut în Tratatul de la Roma inițial, dar art. 100 CEE necesita unanimitatea în cadrul Consiliului, ceea ce era dificil de obținut. Aceasta a fost rațiunea pentru introducerea art. 100a CEE, în prezent art. 114 TFUE, care prevedea adoptarea de măsuri de apropiere a legislațiilor statelor membre în acest scop. Procedura cooperării se aplica în cazul acestui articol, sporind astfel competența Parlamentului European, iar votul în cadrul Consiliului era cu majoritate calificată în locul unanimității. AUE a modificat Tratatul de la Roma, prevăzând că Comunitatea adoptă măsuri în vederea „înstituirii treptate a pieței interne în cursul unei perioade care se încheie la 31 decembrie 1992” și a definit piața internă ca „un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată”^[15]. Actualul art. 114 TFUE a devenit principalul vehicul pentru adoptarea măsurilor de realizare a pieței interne, prin intermediul legislației de apropiere a dreptului statelor membre.

AUE a adăugat, de asemenea, noi domenii de fond în sfera competențelor Comunității, dintre care unele fuseseră deja arogate de către instituțiile comunitare și susținute de către Curte, fără un temei legal expres în cadrul tratatelor. Adăugirile acopereau cooperarea în cadrul uniunii economice și monetare, politica socială, coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică și politica de mediu.

[14] Regimul juridic pentru gestionarea acestor măsuri a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, art. 290-291

TFUE.

[15] Art. 8a CEE.

(ii) *Reacție și evaluare*

AUE a reprezentat cea mai importantă reformă a tratatelor de la momentul adoptării lor și a marcat o revenire a impulsului Comunității spre integrare. Răspunsul inițial față de AUE a fost însă, eterogen. Unii îl considerau un pas categoric înainte pentru Comunitate după o perioadă de stagnare. Alții, cum ar fi Pescatore, fost judecător al CEJ, l-au privit ca pe un regres al procesului de integrare^[16], iar alții au subliniat ceea ce s-a obținut prin AUE în combinație cu Cartea Albă a Comisiei^[17].

**J. WEILER, The Transformation of Europe
(Transformarea Europei)^[18]**

În mod cert, noul Parlament European și Comisia erau departe de a fi încântați de noul act. Și cu toate acestea, cu o retrospectivă de numai trei ani, a devenit clar că anul 1992 și AUE constituie într-adevăr o realizare de proporții semnificative. Unele dintre dovezi sunt foarte evidente. Mai întâi, pentru prima dată de la începuturile Comunității – sau poate chiar pentru prima dată în mod absolut – Comisia joacă rolul politic care i-a fost destinat în mod clar prin Tratatul de la Roma. În contrast flagrant cu natura sa din timpul perioadei fondatoare din anii '70 și începutul anilor '80, Comisia stabilește în mare măsură agenda Comunității și acționează ca un broker de competență în procesul legislativ.

În al doilea rând, procesul decizional durează mult mai puțin. Dosarele care ar fi lăncezit și, în unele cazuri, chiar au lăncezit ani de zile pe coridoarele de la Bruxelles, acum apar ca legislație adesea în câteva luni.

Pentru prima dată, interdependența dintre domeniile politice la nivelul centrului de putere nou descoperit de la Bruxelles creează o dinamică asemănătoare previziunilor aproape uitate ale propagării neofuncionaliste (*spillover*). Sfera din ce în ce mai largă a agendei legislative și politice a Comunității reflectă această dinamică.

AUE a contribuit astfel la demararea „în forță” a procesului de îndeplinire a obiectivelor economice ale Comunității, în special prin intermediul noului art. 100a CE. Mai mult decât atât, deși AUE s-a caracterizat în primul rând prin obiectivele sale legate de „piața unică” și deși noile prevederi referitoare la politica regională, mediu și cercetare ar putea fi considerate secundare, în realitate aceste modificări au creat competențe autonome ale Comunității în aceste domenii. Aceasta a întărit opiniile celor care concepeau proiectul pieței unice în termenii unei „adevărate piețe comune care, datorită legăturii inevitabile dintre social și economic în cadrul economiilor politice moderne, ar genera în cele din urmă mult lăudata «uniune tot mai strânsă între popoarele Europei»”^[19]. Dezbateră între cei situați de părți diferite ale spectrului politic, între o concepție neoliberală a UE și „modelul social european”, continuă până în ziua de azi.

[16] P. PESCATORE, „Some Critical Remarks on the Single European Act” (1987) 24 CMLRev 9.

[17] Cartea Albă privind finalizarea pieței interne, COM(85) 310.

[18] WEILER (*supra*, nota 9) 2454.

[19] *Idem* 2458.

5. DE LA AUE LA TRATATUL DE LA NISA

(A) TRATATUL DE LA MAASTRICHT: TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ

AUE a revigorat Comunitatea și între anii 1986 și 1992 au fost adoptate numeroase măsuri pentru finalizarea pieței interne. Ar fi, însă, greșit să credem că piața internă putea fi „finalizată” până în 1992 sau până la o anumită dată după aceea. Aceasta deoarece factori precum schimbările tehnologice, inovațiile industriale și tiparele schimbătoare ale comportamentului consumatorilor pot genera necesitatea unor noi măsuri la nivelul UE pentru a reduce obstacolele în calea comerțului dintre state. Elanul generat de AUE a continuat și după adoptarea sa. Un comitet prezidat de președintele Comisiei, Jacques Delors, privind Uniunea Economică și Monetară (UEM) a generat un raport în 1989 și a stabilit un plan în trei etape pentru atingerea UEM. Consiliul European a ținut o CIG pe această temă și o a doua CIG privind uniunea politică, ceea ce a dus la un proiect de tratat în 1991. Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) a fost semnat de statele membre la Maastricht, în februarie 1992^[20]. Acesta a intrat în vigoare în noiembrie 1993, după ce a supraviețuit criticii de neconstituționalitate aduse înaintea Curții constituționale federale germane^[21].

(i) Sistemul pe trei piloni

TUE a adus modificări importante Tratatului de la Roma, atât din perspectiva instituțională, cât și din cea de fond. Importanța sa s-a manifestat și din perspectiva arhitecturii juridice generale, întrucât el a introdus structura pe „trei piloni” pentru Uniunea Europeană, Comunitățile constituind primul dintre acești piloni, iar Tratatul CEE a fost redenumit în mod oficial Tratatul privind instituirea Comunității Europene (CE)^[22]. Al II-lea pilon avea ca obiect politica externă și de securitate comună (PESC) și a fost construit pe baza mecanismelor anterioare pentru cooperarea politică europeană. Al III-lea pilon privea justiția și afacerile interne (JAI) și a dezvoltat inițiativele anterioare în domeniu. Structura pe piloni a fost păstrată în modificările ulterioare ale tratatelor, dar a fost apoi eliminată prin Tratatul de la Lisabona, cu toate că încă se mai aplică reguli distincte pentru PESC. Titlul I al TUE cuprindea prevederi comune care stabileau principiile de bază ale Uniunii și fixau obiectivele acesteia^[23].

Prin urmare, Uniunii Europene i s-au conferit noi responsabilități în legătură cu PESC și JAI. Astfel, problema esențială este de ce aceste competențe noi nu s-au adăugat celor deja existente, după cum se procedase cu modificările anterioare ale tratatelor. Principala rațiune pentru crearea unor piloni separați pentru PESC și JAI a fost următoarea: statele membre doreau un mecanism prin care să poată coopera în materie de PESC și JAI, întrucât în lipsa acestuia trebuiau fixate întâlniri pentru a discuta fiecare nouă problemă, sistem consumator de timp și greoi. Statele membre nu erau, însă, dispuse să supună aceste domenii

[20] R. CORBETT, *The Treaty of Maastricht* (Longman, 1993).

[21] Cauzele 2 BvR 2134/92 și 2159/92, *Brunner/Tratatul privind Uniunea Europeană* [1994] 1 CMLR 57.

[22] D. CURTIN, „The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces” (1993) 30 CMLRev 17.

[23] TUE cuprindea inițial șapte titluri: Titlul I includea „prevederile comune” care stabileau obiectivele de bază ale TUE. Titlurile II, III și IV acopereau modificările din primul pilon aduse Tratatelor CEE, CECO și Euratom. Titlul V a creat pilonul al II-lea al PESC, Titlul VI, al III-lea pilon al JAI, iar Titlul VII cuprindea dispozițiile finale.

metodelor supranaționale obișnuite pentru luarea deciziilor care caracterizau pilonul comunitar. Ele nu doreau ca CEJ și Comisia să aibă competențele pe care le aveau în cadrul pilonului comunitar, întrucât pilonii al II-lea și al III-lea aveau ca obiect domenii sensibile ale politicii, considerate a fi situate în centrul suveranității naționale. Astfel, procesul decizional în cadrul pilonilor al II-lea și al III-lea era mai degrabă interguvernamental, statele membre, în cadrul Consiliului și al Consiliului European, păstrând frâiele puterii. Celelalte instituții comunitare, Comisia, Parlamentul European și CEJ, fie nu dețineau niciun rol, fie aveau un rol mult redus în comparație cu pilonul comunitar.

(ii) Schimbări instituționale și de fond: tratatele comunitare

Tratatul de la Maastricht a adus o serie de modificări *instituționale* Tratatului de la Roma, cea mai importantă fiind o nouă creștere a implicării legislative a Parlamentului, prin introducerea procedurii codeciziei, care a fost modificată și consolidată de Tratatul de la Amsterdam. Aceasta permitea PE să blocheze legislația supusă acestei proceduri. Parlamentului i s-a conferit, de asemenea, dreptul de a solicita Comisiei să inițieze legislație și competența de a bloca numirea noii Comisii. Au avut loc și alte modificări instituționale semnificative: au fost prevăzute un Sistem European al Băncilor Centrale (SEBC) și o Bancă Centrală Europeană (BCE) care să supravegheze uniunea economică și monetară, un Ombudsman parlamentar și un „Comitet al Regiunilor”.

Tratatul de la Maastricht a operat și importante *modificări de fond*. Acesta a instituit principiul subsidiarității, pentru a alina temerile că CE devenea prea „federală”, prin diferențierea domeniilor în care măsurile trebuiau luate la nivel comunitar sau la nivel național^[24]. A fost introdus noul concept de cetățenie europeană, care avea să devină un izvor fertil de jurisprudență a CEJ^[25]. Existau prevederi noi privind uniunea economică și monetară^[26], ceea ce a pus bazele pentru introducerea monedei unice^[27]. La fel ca AUE, Tratatul de la Maastricht a adăugat, de asemenea, noi domenii de competență CE, prin titluri noi în domenii cum ar fi cultura, sănătatea publică, protecția consumatorului, rețelele trans-europene și dezvoltarea cooperării, și prin modificări importante aduse unor titluri privind, spre exemplu, mediul.

(iii) Politica externă și de securitate comună

Pilonul PESC creat prin Tratatul de la Maastricht era diferit față de structura instituțională și juridică a Comunității, astfel că procesul decizional era mai mult interguvernamental și mai puțin supranațional decât în cadrul pilonului comunitar. Pilonul PESC a fixat obiectivele acțiunii UE în acest domeniu, incluzând menținerea păcii și securității internaționale, respectarea drepturilor omului și dezvoltarea democrației. Statele membre aveau obligația să se informeze și să se consulte reciproc în ceea ce privește orice aspect legat de politica externă și de securitate comună de interes general, cu scopul de a se asigura că influența lor combinată poate fi exercitată cât mai eficient posibil, prin acțiune concertată.

[24] Art. 5 CE.

[25] Art. 17-21 CE.

[26] Art. 98-124 CE.

[27] J. PIPKORN, „Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union” (1994) 31 CMLRev 263.

Noul tratat a prevăzut competența Consiliului de a defini o „poziție comună” a statelor membre asupra unor astfel de chestiuni. Totuși, Consiliul European, compus din șefii de stat și de guvern ai statelor membre, era cel care trebuia să definească principiile și orientările generale pentru politica externă și de securitate comună, Consiliul având responsabilitatea adoptării deciziilor pentru implementarea acestora. PESC includea toate aspectele legate de securitatea Uniunii, inclusiv eventuala elaborare a unei politici de apărare comune. În ciuda faptului că procesul decizional era concentrat în mâinile unor instituții în cadrul cărora predominau interesele statelor membre – Consiliul și Consiliul European –, se prevedea totuși ca Parlamentul European să fie informat în ceea ce privește politica externă și de securitate comună, iar Comisia să fie pe deplin asociată la lucrările din acest domeniu.

(iv) Justiție și afaceri interne

Pilonul JAI guverna inițial politici cum ar fi cele privind dreptul de azil, imigrarea și resortisanți ai „statelor terțe” (din afara UE), care au fost integrate în Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam. Cu toate acestea, anterior Tratatului de la Lisabona, al III-lea pilon includea și cooperarea într-o serie de chestiuni ținând de criminalitate internațională și diferite forme de cooperare judiciară, vamală și polițienească, inclusiv înființarea unui Birou European de Poliție (Europol) pentru schimbul de informații. Sensibilitatea națională cu privire la astfel de chestiuni însemna că statele membre nu erau dispuse ca acestea să fie incluse în cadrul pilonului comunitar obișnuit și să fie supuse regulilor supranaționale privind luarea deciziilor. Procesul decizional era dominat de Consiliu și competențele CEJ erau limitate. În prezent, Tratatul de la Lisabona a adus în întregime pilonul al III-lea în configurația generală a tratatului^[28].

(v) Reacție și evaluare

La fel ca AUE înaintea sa, TUE a fost analizat și criticat pe larg. Obscuritatea și secretul proceselor de negociere, complexitatea noii structuri a „Uniunii”, pachetul mixt de reforme instituționale, împrumutul de instituții comunitare pentru procesul decizional în cadrul pilonului interguvernamental și numeroasele excepții și clauze de *opt-out* („geometria variabilă”) au atras numeroase comentarii critice. Pierderea percepută în ceea ce privește unitatea și coerența ordinii juridice comunitare și efectul probabil asupra *acquis-ului* comunitar, care supusesese toate statele membre aceluiași norme și principii juridice, sunt abordate în citatul următor.

D. CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*
(Structura constituțională a Uniunii: o Europă din bucăți)^[29]

Rezultatul summit-ului de la Maastricht este o Uniune-umbrelă care amenință să ducă la haos constituțional, iar victimele potențiale sunt coeziunea și unitatea, și, concomitent, puterea unui sistem juridic construit cu mîgălă de-a lungul a 30 și ceva de ani. (...) Bineînțeles, acesta conține unele elemente de progres real (codecizia și competențele de control ale Parlamentului European, competențele sporite ale Comunității, sancțiunile împotriva statelor membre recalcitrante,

^[28] Art. 67-89 TFUE.

^[29] CURTIN (*supra*, nota 22) 67.

„cetățenia” europeană, UEM etc.), dar un proces de integrare, ca să aibă sens, presupune că nu se pot face, în același timp, un pas înainte și doi pași înapoi. Principiului unei „uniuni tot mai strânse între popoarele Europei” îi este inerentă ideea că integrarea trebuie să se desfășoare într-un singur sens.

Trebuie menționat că, în miezul acestui haos și fragmentări, este distrusă chiar natura unică *sui generis* a Comunității Europene, adevărata sa semnificație istorică la nivel mondial. Sunt în joc întregul viitor și întreaga credibilitate a Comunităților ca unitate juridică coerentă care conferă drepturi particularilor și care pătrunde în sistemele lor juridice naționale ca parte integrantă a acelor sisteme.

Retrospectiv, era evident că „geometria variabilă”, diferențierea sau flexibilitatea care apăreau sub mai multe forme în TUE de la Maastricht^[30] și care erau percepute ca subminând coeziunea și unitatea ordinii comunitare, nu reprezentau o trăsătură temporară a integrării europene. Atracția integrării flexibile sau diferențiate a sporit, atât Tratatul de la Amsterdam, cât și cel de la Nisa consolidând acest curent în cadrul dispozițiilor privind „cooperarea mai strânsă^[*]” și „cooperarea consolidată”^[31].

Variatatea de etichetări descrie o serie de idei conexe, incluzând posibilitatea ca unele state să participe la anumite politici în timp ce altele nu, sau ca unele să participe doar parțial, sau eventual la o dată ulterioară față de altele^[32]. În timp ce dezavantajele geometriei variabile pot reprezenta o aparentă lipsă de unitate și o fragmentare din ce în ce mai mare (pericolele integrării „à la carte”), avantajele furnizării unui mijloc de conciliere a diferențelor și de obținere a unui consens în fața divergențelor puternice (pentru a permite progresul în domenii esențiale cum ar fi UEM sau politica externă, care ar putea fi altfel blocat) sunt în mod evident considerate suficiente pentru a le compensa pe cele dintâi^[33].

(B) TRATATUL DE LA AMSTERDAM

(i) Schimbări instituționale și de fond

Procesul de modificare a tratatelor nu a oprit alte evoluții importante. Numărul membrilor UE a crescut la scurt timp după Tratatul de la Maastricht, cu Austria, Suedia și Finlanda, care

[30] Exemple de integrare diferențiată introduse de Tratatul de la Maastricht erau clauza de opt-out a Regatului Unit de la Capitolul de politică socială, scutirea de la dispozițiile privind politica de apărare a statelor membre cu statut de neutralitate sau care nu erau membri cu drepturi depline ai UEO și opțiunea Regatului Unit și a Danemarcei de a amâna decizia de aderare la regimul Uniunii Economice și Monetare. A se vedea, pentru discuții timpurii, C.-D. EHLERMANN, „How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of ‘Two Speeds’” (1984) 82 Mich LR 1274.

[1] Traducerea în limba română a tratatelor folosește doar expresia „cooperare consolidată”, nepăstrând diferențierea din limba engleză care utiliza inițial termenul „closer” – mai strâns, trecând apoi la termenul „enhanced” – consolidată – n.r.

[32] C.-D. EHLERMANN, „Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty” (1998) 4 ELJ 246; J. SHAW, „The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy” (1998) 4 ELJ 63; E. PHILIPPART și G. EDWARDS, „The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union” (1998) 37 JCMS 87; H. BRIBOSIA, „Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice” [2001] Revue du droit de l’Union européenne 111.

[33] J. USHER, „Variable Geometry or Concentric Circles: Patterns for the EU” (1997) 46 ICLQ 243; A. STUBB, „Differentiated Integration” (1996) 34 JCMS 283; G. DE BÚRCA și J. SCOTT (ed.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility* (Hart, 2000); B. DE WITTE, D. HANF și E. VOS (ed.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (Intersentia, 2001).

[33] A. KOLLIKER, „Bringing Together or Driving Apart the Union?: Towards a Theory of Differentiated Integration” (2001) 24 WEP 125.

au aderat în 1995. S-a negociat, de asemenea, un acord de aderare cu Norvegia, dar un referendum național a respins aderarea la UE, așa cum se întâmplase și în 1973. De asemenea, s-a încheiat un Acord privind Spațiul Economic European (SEE) între CE și statele membre ale Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), care a intrat în vigoare în 1994^[34].

Cu toate acestea, abia se uscase cerneala pe Tratatul de la Maastricht când s-au făcut planuri pentru o CIG între statele membre care avea să deschidă calea pentru următoarea rundă de reformă a tratatelor, realizată prin Tratatul de la Amsterdam. Acesta a fost semnat în 1997 și a intrat în vigoare la 1 mai 1999. El trebuia să pregătească Uniunea pentru extindere ca urmare a aderării țărilor est-europene, dar această chestiune a fost amânată până la Tratatul de la Nisa. Ca rezultat, Tratatul de la Amsterdam a reprezentat un exercițiu modest de reformă a tratatelor, dar a înlăturat totuși dispozițiile desuete din Tratatul CE și a renumerotat toate articolele, titlurile și secțiunile din TUE și din Tratatul CE.

Anii 1990 au fost martorii unui val de dezbateri politice și academice, referitoare la *legitimitatea UE*. Acesta este motivul din spatele modificărilor introduse de Tratatul de la Amsterdam menite să sporească legitimitatea UE. A fost adăugat principiul transparenței, astfel că deciziile trebuiau adoptate „cu respectarea deplină a principiului transparenței” și cât mai aproape cu putință de cetățeni^[35]. Promovarea unui nivel înalt de ocupare a forței de muncă și instituirea unui „spațiu de libertate, securitate și justiție” au fost adăugate obiectivelor UE^[36].

Au avut loc modificări urmare cărora s-a statuat că Uniunea se întemeiază pe respectarea drepturilor omului, democrație și statul de drept^[37]. Respectarea acestor principii reprezenta o condiție pentru aderarea la UE^[38]. În aceeași ordine de idei, Tratatul de la Amsterdam a afirmat că UE respectă drepturile fundamentale apărute prin Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) și prin constituțiile naționale^[39] și a dispus că, în cazul în care constată o „încălcare gravă și persistentă” de către un stat membru a principiilor referitoare la statul de drept, drepturile omului și democrație, Consiliul poate să suspende unele dintre drepturile care îi revin aceluia stat în temeiul tratatelor^[40].

Modificările instituționale operate de Tratatul de la Amsterdam au reprezentat în mare o extindere a procesului de reformă început prin AUE. Procedura codeciziei a fost modificată astfel încât să sporească competența Parlamentului European și a fost mărită lista de articole ale tratatelor în cazul cărora se aplica această procedură. Procedura cooperării introdusă de AUE a fost practic eliminată, cu excepția dispozițiilor privind UEM. Creșterea competenței PE reieșea clar, de asemenea, din modificarea prin care se impunea acordul

[34] Acesta cuprindea dispoziții privind libera circulație, similare celor din Tratatul CE, reguli analoge privind politica în domeniul concurenței și „cooperarea consolidată” în alte domenii de politică, fiind declarat compatibil cu Tratatul CE de către CEJ, *Avizul 1/91*, [1991] ECR 6079; *Avizul 1/92*, [1992] ECR I-2821; J. FORMAN, „The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts” (1999) 36 CMLRev 751. Începând din 1995, membrele SEE care nu fac parte din UE au fost Islanda, Norvegia și Lichtenstein. O singură țară, Elveția, rămâne membră a AELS, dar a decis să nu adere la SEE; ea a încheiat însă o serie de alte acorduri bilaterale distincte cu UE.

[35] Art. 1 UE.

[36] Art. 2 UE.

[37] Art. 6 UE.

[38] Art. 49 UE.

[39] Art. 6 alin. (2) UE. Acesta era supus controlului judiciar prin art. 46 UE.

[40] Art. 7 UE.

acestui pentru numirea președintelui Comisiei^[41]. Au existat în plus modificări menite să consolideze legitimitatea Comunității față de cetățenii săi.

Aceeași continuitate cu trecutul reieșea din succesiunea *modificărilor de fond* referitoare la sfera competenței Comunității. La fel ca în cazul AUE și al Tratatului de la Maastricht, aceasta a fost extinsă prin adăugarea unor domenii noi de competență sau prin modificarea domeniilor existente^[42]. O dispoziție nouă conferea competență legislativă Comunității în vederea combaterii discriminării bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală^[43].

Tratatul de la Amsterdam a *modificat și pilonii al II-lea și al III-lea*. Modificările aduse pilonului al II-lea au fost modeste, incluzând faptul că secretarul general al Consiliului a fost numit „Înalt Reprezentant” al PESC pentru a asista președinția Consiliului, iar acestuia din urmă i-a fost conferită competența de a „încheia” acorduri internaționale^[44] ori de câte ori era necesar în implementarea PESC.

Modificările aduse pilonului al III-lea au fost mai semnificative. Structura procesului decizional fusese criticată pe motiv că numeroase politici JAI erau nepotrivite pentru procesele interguvernamentale stabilite. Drept consecință, acele părți din JAI având ca obiect vizele, dreptul de azil, politica de imigrare și alte aspecte ale liberei circulații a persoanelor au fost încorporate în Titlul IV CE, chiar dacă dispozițiile legale relevante arătau că procesul decizional rămânea tot interguvernamental într-o mai mare măsură decât în alte domenii, pentru o anumită perioadă de timp. Restul dispozițiilor din pilonul al III-lea erau supuse unor controale instituționale mai apropiate de cele din cadrul pilonului comunitar, iar pilonul al III-lea a fost redenumit „cooperarea polițienească și judiciară în materie penală”. Pilonul al III-lea modificat era menit să ofere cetățenilor un nivel înalt de siguranță într-un spațiu de libertate, securitate și justiție, prin dezvoltarea de „acțiuni comune” în trei domenii: cooperarea polițienească în materie penală, cooperarea judiciară în materie penală și prevenirea și combaterea rasismului și xenofobiei^[45]. Aceste obiective au fost urmărite prin intermediul unor instrumente juridice specifice pilonului al III-lea^[46]: poziții comune, decizii-cadru, decizii și convenții. CEJ avea o oarecare competență asupra anumitor măsuri adoptate în cadrul acestui pilon^[47], chiar dacă nu era echivalentă cu competența sa din cadrul pilonului comunitar.

(ii) Reacție și evaluare

Evaluarea necesită un reper, un criteriu față de care să se măsoare ceea ce s-a realizat în comparație cu aspirațiile anterioare. Cele mai proeminente repere au fost reforma instituțională pentru a face față extinderii și preocupările legate de legitimitatea UE. Privit prin prisma acestor repere, Tratatul de la Amsterdam nu arată prea bine. Reforma instituțio-

[41] Art. 214 alin. (2) CE.

[42] A fost introdus un titlu nou privind ocuparea forței de muncă, au fost modificate dispozițiile privind politica socială, titlul privind sănătatea publică a fost înlocuit și îmbunătățit, iar cel privind protecția consumatorului a fost modificat.

[43] Art. 13 CE.

[44] Art. 24 UE; J.W. DE ZWAAN, „Legal Personality of the European Communities and the European Union” (1999) 30 Netherlands Yearbook of International Law 75; K. LENAERTS și E. DE SMIJTER, „The European Union as an Actor under International Law” (1999/2000) 19 YBEL 95.

[45] Art. 29 UE.

[46] Art. 34 UE.

[47] Art. 35 UE.

nală pentru a face față extinderii nu a fost abordată și existau destul de puține prevederi care să răspundă preocupărilor mai largi legate de legitimitatea UE, chiar dacă extinderea codeciziei, crearea noului Titlu IV CE și dispozițiile referitoare la accesul la documente, protecția datelor, nediscriminarea și altele asemenea au fost benefice în această privință.

Tratatul de la Amsterdam a produs totuși un impact general în două privințe. El a erodat distincția dintre piloni, în special în ceea ce privește pilonul al III-lea. De asemenea, a legitimat mecanisme pentru diferite grade de integrare și cooperare între grupuri de state. Articolul 40 UE, art. 11 CE și Titlul VII privind cooperarea consolidată au demonstrat că integrarea diferențiată nu mai trebuie considerată o aberație în cadrul ordinii juridice a UE.

(C) TRATATUL DE LA NISA

(i) Schimbări instituționale și de fond

Însuși faptul că Tratatul de la Amsterdam nu a abordat structura instituțională în așteptarea extinderii însemna că o nouă CIG devenea inevitabilă. Aceasta a fost convocată în anul 1999 pentru a examina compunerea Comisiei, ponderea voturilor în cadrul Consiliului și extinderea votului cu majoritate calificată. Tratatul de la Nisa a fost încheiat în decembrie 2000 în urma unui summit notoriu de dificil și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003^[48].

Tratatul de la Nisa a adus o serie de *modificări instituționale* Tratatului CE, în special referitoare la structura instituțională a Comunității. Aceasta fusese concepută pentru o Comunitate de șase state membre, care fusese extinsă la cincisprezece. Exista consens cu privire la necesitatea unei reforme a organizării instituționale până la extindere, care a fost realizată, fiind modificate dispozițiile tratatelor referitoare la ponderea voturilor în cadrul Consiliului, distribuirea mandatelor în cadrul Parlamentului European și alcătuirea Comisiei. Aceste subiecte pot părea aride, dar dezbaterile privind reforma au fost adesea înverșunate, tocmai datorită faptului că aceste chestiuni suscitau considerații mai largi referitoare la puterea corespunzătoare statelor mari, medii și mici din Comunitate și relevau aspecte controversate legate de raporturile de putere dintre instituțiile UE. Dispozițiile detaliate au fost înlocuite prin cele din Tratatul de la Lisabona, dar dezbaterile pe marginea acestor modificări au fost la fel de controversate ca în cazul celor din Tratatul de la Nisa.

Principala *evoluție de fond* privea Carta drepturilor fundamentale a UE. Catalizatorul inițial a venit din partea Consiliului European în 1999. Acesta a instituit un „organism” care includea parlamentari naționali, parlamentari europeni și reprezentanți ai guvernelor naționale pentru a redacta o Cartă a drepturilor fundamentale pentru UE^[49]. Organismul, auto-intitulat „Convenție”, și-a început lucrările la începutul anului 2000 și a elaborat o Cartă până la finalul aceluiași an. Carta a primit aprobarea politică în cadrul Consiliului European de la Nisa din decembrie 2000^[50]. Aceasta era redactată astfel încât să aibă caracter obligatoriu. Problema statutului juridic al Cartei nu a fost, însă, soluționată la Nisa, ci a fost plasată pe „agenda post Nisa” pentru CIG din 2004. Carta a fost, în mare, întâmpinată ca un pas înainte pentru legitimitatea UE și angajamentul său de a proteja

[48] [2001] JO C80/1; K. BRADLEY, „Institutional Design in the Treaty of Nice” (2001) 38 CMLRev 1095; R. BARENTS, „Some Observations on the Treaty of Nice” (2001) 8 MJ 121.

[49] G. DE BÚRCA, „The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights” (2001) 26 ELRev 126.

[50] [2000] JO C 364/1.

drepturile omului. Modul în care era redactată a atras de asemenea comentarii pozitive ca fiind o îmbunătățire a metodei prin care fuseseră negociate în mod tradițional tratatele.

(ii) Reacție și evaluare

Aspirațiile care au stat la baza CIG de la Nisa erau limitate, scopul primar fiind reforma instituțională în lumina extinderii, o sarcină rămasă nerezolvată în Tratatul de la Amsterdam. Privit din această perspectivă limitată, Tratatul de la Nisa și-a făcut datoria. Au existat, cu toate acestea, nemulțumiri față de rezultat.

Acestea erau parțial procedurale. Au existat numeroase reacții negative în presă față de schimbările aprinse de replici și certurile nocturne care au însoțit CIG și întrunirea Consiliului European de la Nisa. Acestea au impulsionat, în parte, decizia Consiliului European din 2001 de a institui o Convenție mai transparentă și reprezentativă care să pregătească următoarea CIG.

Nemulțumirile persistente au fost parțial și de fond. E adevărat că Tratatul de la Nisa a abordat chestiunile instituționale primare, dar era ușor de observat că existau alte chestiuni la fel de importante care nu au fost atinse. Aceasta se reflecta în Declarația 23 privind viitorul Uniunii anexată Tratatului de la Nisa, care a chemat la o „dezbatere mai amplă și mai profundă cu privire la viitorul Uniunii Europene”, implicând un spectru larg de opinii. Declarația identifica patru chestiuni pentru CIG din 2004: „delimitarea competențelor” între UE și statele membre, statutul Cartei drepturilor fundamentale, simplificarea tratatelor și rolul parlamentelor naționale.

6. DE LA NISA LA TRATATUL DE LA LISABONA

(A) DECLARAȚIA DE LA LAEKEN

Speranța inițială în urma Tratatului de la Nisa era că ar urma o nouă rundă de reformă parțială a tratatelor patru ani mai târziu, în 2004, intenția fiind ca în cadrul acesteia să se examineze chestiunile abordate dar nerezolvate prin Tratatul de la Nisa, după cum se prevedea în Declarația 23. Aceste chestiuni urmau să fie examinate mai pe larg în cadrul Consiliului European de la Laeken, programat pentru decembrie 2001. Natura procesului de reformă a fost însă transformată pe parcursul anului 2000, fapt ce s-a reflectat în concluziile Consiliului European de la Laeken^[51].

Până la urmă s-a acceptat că subiectele rămase în urma Tratatului de la Nisa nu erau distincte, ci legate de alte chestiuni referitoare la echilibrul instituțional din cadrul UE și cu distribuirea autorității între UE și statele membre. Aceasta a dus la un sentiment din ce în ce mai puternic că este necesară o regândire mai profundă a fundamentelor UE. S-a acceptat, de asemenea, că în cazul în care urmau să fie discutate o serie largă de probleme, rezultatul trebuia legitimat prin contribuția unui „corp electoral” mai mare decât până atunci. Ajungerea la acest consens s-a reflectat în Consiliul European de la Laeken^[52], care a aprobat în mod oficial, prin Declarația de la Laeken, extinderea chestiunilor rămase des-

^[51] P. CRAIG, „Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC” (2004) 10 EPL 653.

^[52] Consiliul European de la Laeken, 14-15 decembrie 2001.

chise după Nisa. Aceste chestiuni au devenit „rubrici” în cadrul cărora au fost puse o multitudine de alte întrebări referitoare practic la fiecare chestiune importantă pentru UE. De asemenea, Declarația de la Laeken a îmbrățișat în mod oficial modelul Convenției, care fusese utilizat pentru redactarea Cartei drepturilor fundamentale, și a instituit o Convenție pentru Viitorul Europei.

(B) TRATATUL CONSTITUȚIONAL

(i) Schimbări instituționale și de fond propuse

Convenția^[53] a fost compusă din reprezentanți ai guvernelor naționale, ai parlamentelor naționale, ai PE și ai Comisiei. Țările candidate au fost și ele reprezentate. Convenția a fost prezidată de fostul președinte francez Giscard d'Estaing, împreună cu doi vicepreședinți, Giuliano Amato și Jean-Luc Dehaene. Rolul executiv în cadrul Convenției a fost asumat de către Prezidiu^[54]. Convenția și-a început lucrările în anul 2002, utilizând în mare măsură grupuri de lucru pentru anumite subiecte^[55].

Rezultatul final din 2003, care nu fusese prestabilit, a fost o propunere pentru un Tratat Constituțional. Posibilitatea elaborării unui text constituțional a fost menționată abia la finalul Declarației de la Laeken, în contextul simplificării tratatelor, iar limbajul era precaut. Numeroase state membre considerau că această Convenție ar putea fi doar un atelier de discuții, care să emită recomandări^[56]. A fost prin urmare o surpriză când, în cadrul ceremoniei de deschidere a Convenției, Giscard d'Estaing a anunțat că solicita consensul pentru un Tratat Constituțional pentru Europa. Convenția, odată înființată, și-a dezvoltat propria viziune instituțională. S-a înrădăcinat ideea că în urma Convenției ar trebui să rezulte un Tratat Constituțional^[57]. Proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa^[58] a fost aprobat în mod corespunzător de către Convenție în iunie 2003 și înaintat Consiliului European în iulie^[59].

Statele membre din cadrul Consiliului European erau însă divizate în privința anumitor chestiuni și acordul cu privire la Tratatul Constituțional a fost obținut abia în cadrul întrunirii Consiliului European din iunie 2004^[60]. Mai era necesară ratificarea Tratatului Constituțional^[61] în conformitate cu cerințele constituționale ale fiecărui stat membru. Cincisprezece state membre au ratificat Tratatul, dar procesul s-a oprit brusc în momentul în care

[53] <http://european-convention.europa.eu/>.

[54] Acesta era compus din președintele și vicepreședinții Convenției, alături de alți nouă membri.

[55] Au fost stabilite grupuri de lucru pentru următoarele domenii: subsidiaritatea; Carta drepturilor fundamentale; personalitatea juridică; parlamentele naționale; competență; guvernare economică; acțiune externă; apărare; simplificarea tratatelor; libertate, securitate și justiție și Europa socială. Decizia de creare a primelor șase grupuri a fost luată în mai 2002, restul celor cinci grupuri au fost create ulterior, în toamna anului 2002.

[56] P. NORMAN, „From the Convention to the IGC (Institutions)” (Federal Trust, septembrie 2003) 2.

[57] CONV 250/02, Simplificarea tratatelor și redactarea unui Tratat constituțional, Bruxelles, 10 septembrie 2002, CONV 284/02, Raportul de sinteză asupra Ședinței plenare – Bruxelles, 12 și 13 septembrie 2002, Bruxelles, 17 septembrie 2002.

[58] Tratatul Constituțional era compus din patru părți: Partea I se referea la obiectivele și valorile de bază ale UE, drepturile fundamentale, competențe, forme de legiferare, distribuția competențelor între instituții și altele asemenea; Partea a II-a cuprindea Carta drepturilor, căreia i se conferise caracter obligatoriu prin Partea I; Partea a III-a avea ca obiect politicile și funcțiile UE, iar Partea a IV-a cuprindea dispozițiile finale.

[59] CONV 850/03 Proiect de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa, Bruxelles, 18 iulie 2003.

[60] Consiliul European de la Bruxelles, 17-18 iunie 2004, [4]-[5].

[61] Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa [2004] JO C316/1.

Franța și Țările de Jos au respins Tratatul Constituțional prin referendumurile lor^[62]. Prin urmare, o serie de state membre și-au amânat procedurile de ratificare. Consiliul European din 2005 a decis că era mai bine să existe o perioadă de „reflecție”. Tratatul Constituțional nu și-a „revenit” niciodată în urma voturilor negative din Franța și Țările de Jos și nu a intrat în vigoare. Cu toate acestea, Tratatul de la Lisabona, care a fost ratificat în 2009, s-a inspirat într-o foarte mare măsură din Tratatul Constituțional.

(ii) Reacție și evaluare

A existat o multitudine de puncte de vedere cu privire la aproape fiecare fațetă a Tratatului Constituțional. Principalele subiecte de dezbatere au fost cele ce urmează^[63].

S-a discutat *dacă fusese înțelept ca UE să se angajeze în acest proiect ambițios*. Aceasta s-a reflectat în ideea „de ce să te legi la cap dacă nu te doare?”. Din acest punct de vedere, proiectele constituționale mărețe de tipul celor cuprinse în Tratatul Constituțional erau atât lipsite de utilitate, deoarece UE putea funcționa pe baza Tratatului de la Nisa, cât și periculoase, deoarece simpla construire a unui astfel de document constituțional aducea în prim plan probleme spinoase care puteau fi mai bine soluționate prin mecanisme mai puțin formale. Această opinie nu este lipsită de temei. Trebuie totuși să recunoaștem că cele patru chestiuni rămase în urma Tratatului de la Nisa nu erau singulare. Acestea suscitau probleme mai largi referitoare la natura UE, competențele sale, modul de luare a deciziilor și relația cu statele membre. Nu trebuie uitată nici nemulțumirea față de reforma fracționată a tratatelor prin intermediul CIG, monopolizată de statele membre. Dacă s-ar fi recurs la această procedură tradițională în abordarea agendei extinse de reformă, ar fi apărut critici privind „deficitul de legitimitate și reprezentativitate” inerent modelului clasic de CIG.

Un set de chestiuni conexe, dar distincte, privea *modul în care opera efectiv Convenția*. Astfel, unii au pus la îndoială acreditările participanților la Convenție, invocând centralizarea din ce în ce mai mare a inițiativelor din partea Prezidiului. Această situație era problematică și nici nu se conforma unei viziuni „ideale” de redactare a unei Constituții. Convenția nu exista, însă, într-o lume ideală. Ea își desfășura activitatea în condițiile lumii reale, impuse de Consiliul European. Odată ce Consiliul European a confirmat termenul, Prezidiul nu a avut de ales și a trebuit să își asume un rol proactiv, având în vedere că, în caz contrar, Tratatul Constituțional nu ar fi putut fi prezentat Consiliului European în iunie 2003.

Un al treilea subiect de dezbatere a fost *cuprinsul Tratatului Constituțional*. Unii criticau tendința spre federalizare pe care o apreciau ca reieșind din Tratat, concentrându-se, spre exemplu, asupra trecerii de la votul cu unanimitate la cel cu majoritate calificată în cadrul Consiliului. Alții criticau în egală măsură ceea ce priveau ca fiind o accentuare a interguvernamentalismului în cadrul Tratatului, exprimată prin, spre exemplu, influența sporită a statelor membre asupra distribuirii atribuțiilor între instituții, crearea unei președinții pe

[62] R. DEHOUSSE, „The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda” (2006) 13 Constellations 151.

[63] G. DE BÚRCA, „The European Constitution Project after the Referenda” (2006) 13 Constellations 205; A. MORAVCSIK, „Europe without Illusions: A Category Error” (2005) 112 Prospect, disponibil la www.prospectmagazine.co.uk/features/europeanwithoutillusions; A. DUFF, „Plan B: How to Rescue the European Constitution”, Notre Europe, Studies and Research Nr. 52, 2006; J. ZILLER, „Une constitution courte et obscure ou claire et détaillée? Perspectives pour la simplification des traités et la rationalisation de l'ordre juridique de l'union européenne”, EUI Working Papers, Law 2006/31.

termen lung a Consiliului European și altele asemenea. Totodată, au existat divergențe semnificative de opinii cu privire la anumite dispoziții ale Tratatului Constituțional. Astfel, spre exemplu, unii au aplaudat distribuirea competențelor, în timp ce alții au criticat-o, susținând că dispozițiile erau echivoce și incerte.

(C) TRATATUL DE LA LISABONA

(i) *De la Tratatul Constituțional la Tratatul de la Lisabona*

În urma eșecului Tratatului Constituțional, ordinea juridică a UE a continuat să se bazeze pe Tratatul de la Roma, astfel cum a fost modificat prin tratatele ulterioare, inclusiv Tratatul de la Nisa. Această arhitectură a tratatelor trebuia să reglementeze o UE de douăzeci și cinci de state membre, rezultatul extinderii din 2004, care a adus alte zece state în cadrul UE: Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovenia și Slovacia. Bulgaria și România au aderat la UE în 2007, iar Croația a devenit membră în 2013, ajungându-se astfel la douăzeci și opt de state. Potrivit politicii de condiționalitate, statelor candidate li se impunea să își adapteze în mod semnificativ legislația și instituțiile înainte de a se fixa o dată a aderării, într-un moment în care influența lor asupra legilor și politicilor europene era foarte redusă, sau chiar inexistentă^[64].

Decizia că ar trebui să existe o „perioadă de reflecție” după rezultatele negative ale referendumurilor francez și olandez a fost una înțeleaptă, având în vedere temerea justificată că mai multe state ar putea vota împotriva Tratatului Constituțional. Expresia calmă „perioadă de reflecție” ascundea însă o perspectivă mult mai întunecată a instituțiilor UE, care nu erau sigure la acel moment dacă ar putea fi salvată vreo parte din Tratatul Constituțional. Statele membre nu au fost însă dispuse să permită ca munca depusă pentru Tratatul Constituțional să se piardă. În acest scop, Consiliul European din 2006 a însărcinat Germania – care a deținut președinția Consiliului European în prima jumătate a anului 2007 –, să întocmească un raport privind perspectivele de reformă a tratatelor. Întrunirea Consiliului European din 2007^[65] a examinat atunci un pachet detaliat de modificări la Tratatul Constituțional, astfel încât un tratat modificat să poată fi încheiat cu succes.

Aceasta a dus la nașterea Tratatului de Reformă. S-a convenit convocarea unei CIG^[66] care trebuia să își încheie deliberările până la sfârșitul lui 2007^[67]. Tratatul de Reformă urma să cuprindă două clauze principale, care modificau TUE și Tratatul CE, cel de-al doilea urmând a fi redenumit Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene. Uniunea trebuia să aibă personalitate juridică unică și termenul „Comunitate” urma să fie înlocuit peste tot cu termenul „Uniune”^[68]. S-a luat o decizie conștientă de a elimina termenul „constituție” din Tratatul de Reformă. Obiectivul principal era acela de a finaliza această reformă a tratatelor și, dat fiind că terminologia constituțională a Tratatului Constituțional era problematică pentru unele state membre, aceasta a fost abandonată. Tot aceasta a fost rațiunea

[64] H. GRABBE, „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, EUI Robert Schuman Centre Working Paper 12/99 și „How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity” (2001) 8 JEPP 1013; A. WILLIAMS, „Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A Policy of Distinction?” (2000) 25 ELRev 601.

[65] Consiliul European de la Bruxelles, 21-22 iunie 2007.

[66] *Idem*, pct. 10.

[67] *Idem*, pct. 11.

[68] *Idem*, Anexa I, pct. 2.

pentru alte modificări terminologice acolo unde s-a resimțit, pe bună dreptate sau nu^[69], că terminologia Tratatului Constituțional denotă ideea Uniunii ca o entitate statală. Astfel, titulatura de „Ministru de afaceri externe al Uniunii” a fost înlocuită cu Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru politica de afaceri externe și de securitate; termenii „lege” și „lege-cadru” au fost abandonați; au fost eliminate steagul, imnul și motto-ul, iar clauza din Tratatul Constituțional privind supremația dreptului UE a fost înlocuită cu o declarație.

Portugalia a deținut președinția Consiliului European în a doua jumătate a anului 2007 și a ținut ca reforma tratatelor să se finalizeze în timpul președinției sale, astfel încât noul tratat să îi poarte numele. Lucrurile s-au precipitat în doua jumătate a anului 2007 și nu a existat timp pentru discuții detaliate pe marginea proiectului de tratat care a rezultat în urma CIG. Ceea ce a devenit Tratatul de la Lisabona a fost făurit în grabă de către statele membre și instituțiile UE, întrucât își doreau să finalizeze un proces care debutase la scurt timp după începutul noului mileniu. Dorința de a încheia rapid Tratatul de la Lisabona era cu atât mai explicabilă, din moment ce acesta era identic în majoritatea aspectelor importante cu Tratatul Constituțional. Problemele fuseseră dezbătute în detaliu în cadrul Convenției privind Viitorul Europei după un discurs relativ transparent și au fost examinate încă o dată în cadrul CIG din 2004. Prin urmare, cei implicați în CIG din 2007 nu erau deloc nerăbdători să deschidă din nou cutia Pandorei^[70], chiar dacă nu o puteau recunoaște prea explicit, întrucât s-ar fi expus criticii că, în mare măsură, nu fac decât să reformuleze dispoziții care fuseseră respinse de alegătorii din două state membre importante; trebuie să menționăm, totuși, că voturile negative din referendumurile francez și olandez aveau prea puțin de-a face cu noutățile din Tratatul Constituțional^[71].

CIG din 2007 a generat un document care a fost semnat de statele membre la 13 decembrie 2007^[72], iar titlul i-a fost schimbat din Tratatul de Reformă în Tratatul de la Lisabona, în semn de recunoaștere a locului semnării. Se putea vedea linia de sosire, dar Tratatul trebuia ratificat de fiecare dintre statele membre, și Irlanda l-a respins printr-un referendum. Acest obstacol a fost depășit printr-un al doilea referendum irlandez în octombrie 2009, după ce s-au făcut unele concesii Irlandei. Ultimul hop de trecut a fost refuzul președintelui ceh de a ratifica Tratatul; acesta și-a dat acordul la ratificare până la urmă, fără tragere de inimă, după ce o critică de neconstituționalitate adusă împotriva Tratatului a fost respinsă de Curtea Constituțională cehă și după ce alte state membre au fost de acord să adauge ulterior un Protocol la tratate referitor la Republica Cehă și Carta drepturilor fundamentale a UE. Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

(ii) Forma

Tratatul de la Lisabona a modificat Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene^[73]. Tratatul are șapte articole, dintre care art. 1 și art. 2 sunt

[69] S. GRILLER, „Is this a Constitution? Remarks on a Contested Concept”, în S. GRILLER și J. ZILLER (ed.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Springer, 2008) 21-56.

[70] G. TSEBELIS, „Thinking about the Recent Past and Future of the EU” (2008) 46 JCMS 265.

[71] A se vedea, în general, R. DEHOUSSE, „The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda” (2006) 13 *Constellations* 151.

[72] Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre, Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, CIG 14/07, Bruxelles, 3 decembrie 2007 [2007] JO C306/1.

[73] J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010); P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010).

cele mai importante, plus numeroase Protocoale și Declarații. Articolul 1 a modificat TUE și cuprindea unele principii care guvernează UE, precum și dispoziții revizuite referitoare la PESC și cooperarea consolidată. Articolul 2 a modificat Tratatul CE care a fost redenumit Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene. UE se întemeiază de acum înainte pe TUE și TFUE, iar cele două tratate au aceeași forță juridică^[74]. Uniunea se substituie și succede CE^[75]. O versiune consolidă a Tratatului de la Lisabona cuprinde noua numerotare și trimiteri la vechile dispoziții, acolo unde este cazul^[76].

(iii) Fondul

Partea I a Tratatului Constituțional cuprindea principiile de natură constituțională care guverneau UE. Tratatul de la Lisabona este mai puțin clar în această privință, deși TUE revizuit conține unele principii constituționale pentru UE. Aceasta în special cu privire la Titlul I – Dispoziții Generale, Titlul II – Principii Democratice și Titlul III – Dispoziții privind instituțiile. Există însă și chestiuni care nu au fost cuprinse în TUE revizuit și care fuseseră incluse în mod corespunzător în Partea I a Tratatului Constituțional, cum sunt, spre exemplu, regulile principale privind competența, care se găsesc în TFUE^[77], la fel ca dispozițiile privind ierarhia normelor^[78] și cele referitoare la planificarea bugetară^[79].

Tratatul de la Lisabona a îmbunătățit, totuși, arhitectura TFUE, care este structurat în șapte părți: Partea întâi, intitulată Principii, cuprinde două titluri, dintre care primul are ca obiect Categoriile și Domeniile de Competențe ale Uniunii, al doilea cuprinzând Dispoziții de Aplicare Generală; Partea a doua abordează Nediscriminarea și Cetățenia Uniunii; Partea a treia, care acoperă Politicile și Acțiunile Interne ale Uniunii, este cea mai mare parte a TFUE, cu douăzeci și patru de titluri^[80]; dispozițiile privind Cooperarea Polițienească și Judiciară în Materie Penală, pilonul al III-lea al fostului TUE, au fost transferate în noul TFUE^[81]; Partea a patra din TFUE acoperă Asocierea Țărilor și Teritoriilor de peste Mări; Partea a cincea se referă la Acțiunea Externă a UE, aducând laolaltă subiecte cu o dimensiune externă; Partea a șasea are ca obiect Dispozițiile Instituționale și Financiare, în timp ce Partea a șaptea acoperă Dispozițiile Generale și Finale.

Tratatul de la Lisabona nu este construit pe sistemul pilonilor și, în această privință, arhitectura tratatelor care prevalase începând cu Tratatul de la Maastricht a dispărut. Există, însă, reguli distincte referitoare la PESC, ceea ce înseamnă că, în realitate, încă mai există ceva asemănător cu un „pilon” separat pentru astfel de chestiuni. Abordarea față de PESC

[74] Art. 1 alin. (3) TUE.

[75] Art. 1 alin. (3) TUE.

[76] Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene [2008] JO C115/1, [2010] JO C83/1, [2012] JO C326/1 (între timp, a fost publicată și versiunea consolidată [2016] JO C202/1 – n.r.).

[77] Art. 2-6 TFUE.

[78] Art. 288-292 TFUE.

[79] Art. 312 TFUE.

[80] I – Piața Internă; II – Libera circulație a mărfurilor; III – Agricultură și pescuitul; IV – Libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor; V – Spațiul de libertate, securitate și justiție; VI – Transporturile; VII – Norme comune privind concurența, impozitarea și armonizarea legislativă; VIII – Politica economică și monetară; IX – Ocuparea forței de muncă; X – Politică socială; XI – Fondul social european; XII – Educația, formarea profesională, tineretul și sportul; XIII – Cultura; XIV – Sănătatea publică; XV – Protecția consumatorilor; XVI – Rețele transeuropene; XVII – Industria; XVIII – Coeziunea economică, socială și teritorială; XIX – Cercetarea și dezvoltarea tehnologică și spațiul; XX – Mediul; XXI – Energie; XXII – Turismul; XXIII – Protecția civilă; XXIV – Cooperarea administrativă.

[81] Partea a treia, Titlul V TFUE.

în Tratatul de la Lisabona copiază în mare pe cea din Tratatul Constituțional, sub rezerva modificării denumirii din „Ministru al Uniunii pentru Afaceri Externe” în „Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate”; puterea executivă rămâne în principal la Consiliul European și la Consiliu^[82], în timp ce CEJ continuă să fie exclusă în mare măsură din PESC^[83].

(iv) Reacție și evaluare

Este important să facem distincție între reacția „oficială” și cea „neoficială” față de ratificarea Tratatului de la Lisabona, având în vedere sunt relevante considerente diferite.

Cea mai proeminentă „reacție” în cadrul UE a fost una de ușurare că Tratatul de reformă a fost încheiat. Fusese pe ordinea de zi timp de aproape un deceniu, de la încheierea Tratatului de la Nisa, a cărui Declarație 23 fusese catalizatorul pentru etapa următoare de revizuire a tratatelor, care a dus la Laeken, Convenția privind Viitorul Europei, Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona. Eșecul Tratatului Constituțional, în special respingerea sa de către două state fondatoare, și-a pus amprenta asupra UE, secătând-o de energie și speranță. Prin urmare, perspectiva de a eșua de două ori nu era deloc atrăgătoare. La fel de dezirabilă era ideea de a redeschide dezbaterile privind aspectele-cheie, în special deoarece numeroși actori oficiali apreciau că soluțiile din Tratatul de la Lisabona erau cu adevărat mai bune decât situația pre-existentă sau/și că acestea constituiau cele mai bune rezultate care ar putea fi obținute în lumea reală a politicii.

Reacția „neoficială” a mediului academic, a spectatorilor, observatorilor UE și a altora asemenea a fost eterogenă, după cum era de așteptat. Într-adevăr, aceeași diversitate de opinii care a marcat reacția față de Tratatul Constituțional s-a menținut în legătură cu Tratatul de la Lisabona, în primul rând datorită faptului că acesta din urmă se inspira într-o atâta de mare măsură din primul. Astfel, dezbaterile dacă a fost înțelept angajamentul la o reformă „generală” a tratatelor și controversele dacă cuprinsul tratatului care a rezultat era prea „federal” sau prea „interguvernamental” au continuat în legătură cu Tratatul de la Lisabona, la fel și discuțiile privind oportunitatea și impactul schimbărilor majore, cum ar fi crearea unei președinții pe termen lung a Consiliului European. Aceste chestiuni vor fi examinate mai în detaliu în capitole ulterioare ale lucrării, cu ocazia analizei detaliate a modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona. Numai atunci putem trage concluzii în cunoștință de cauză cu privire la impactul noului tratat.

(D) POST-LISABONA: CRIZA FINANCIARĂ

Statele membre și actorii instituționali ai UE care obținuseră în sfârșit adoptarea și ratificarea Tratatului de la Lisabona sperau la o perioadă de relativă acalmie, în care noile prevederi ale tratatelor să se integreze. Nu a fost să fie. Încheierea reușită a Tratatului de

[82] Art. 22 și art. 24 TUE.

[83] Art. 24 TUE, art. 275 TFUE. Aceasta este însă competență în legătură cu art. 40 TUE, care este destinat să asigure că exercitarea atribuțiilor în cadrul PESC nu afectează competențele generale ale UE, și invers; în temeiul art. 275 TFUE, CEJ are de asemenea competența să controleze legalitatea deciziilor prin care se impun măsuri restrictive persoanelor fizice sau juridice, adoptate de Consiliu în baza Capitolului 2 din Titlul V TUE.

la Lisabona s-a suprapus cu debutul crizei financiare care a produs un impact profund din punct de vedere politic, economic și social asupra UE^[84].

Motivele crizei sunt complexe și nu pot fi examinate în detaliu aici, dar a avea o oarecare idee cu privire la cauze este totuși important^[85]. Tratatul de la Maastricht a stabilit cadrul juridic pentru uniunea economică și monetară; uniunea monetară exprima ideea unei monede unice supravegheate de o Bancă Centrală Europeană, iar cea economică surprinde ideea de control asupra politicilor fiscale și financiare naționale, cu scopul de bază de a asigura că un stat membru nu cheltuiește mai mult decât câștigă. Rațiunea acestor controale era aceea că stabilitatea monedei euro putea fi subminată în cazul în care economiile statelor membre care au subscris la monedă erau percepute ca fiind slabe, iar piețele financiare ar putea ajunge la această concluzie în cazul în care unele state membre ar cheltui în mod constant mai mult decât câștigă. Problema era că cele două părți ale reglementării de la Maastricht nu erau sincronizate^[86]. Controlul UE asupra politicii bugetare naționale era relativ slab, neavând posibilitatea să exercite controlul necesar asupra politicii economice naționale.

Problema specifică pentru UE a început cu adevărat prin faptul că rating-ul de credit al Greciei pentru plata datoriei sale a fost redus. Aceasta a dus apoi la probleme pentru moneda euro și la preocupări legate de sănătatea financiară a unor alte țări care utilizau moneda. Impactul acestor evoluții a pus o presiune mare asupra euro, care a fost atenuată abia atunci când țările din zona euro au oferit un pachet de sprijin pentru Grecia care să satisfacă piețele financiare. Criza datoriei publice se suprapunea și interacționa cu criza bancară care a afectat unele instituții de credit puternic implicate în anumite sectoare economice, cum ar fi locuințele, care au fost lovite grav de recesiunea prezentă în piețele economice^[87]. Efectul net a fost că anumite țări, în special Grecia, Irlanda și Portugalia, au necesitat asistență financiară semnificativă din fonduri finanțate de alte state membre. Italia și Spania s-au aflat, de asemenea, pe „lista de pericol”. Asistența a fost supusă unei „condiționalități stricte”, în sensul că finanțarea statelor beneficiare era condiționată de implementarea de către acestea a unor ample reforme economice și sociale, crescând astfel rata șomajului la un moment în care perspectiva economică generală era sumbră.

Criza economică și financiară a avut efecte profunde asupra UE, inclusiv asupra arhitecturii sale constituționale^[88], iar problema nu este susceptibilă să dispară în viitorul apropiat. Aceasta a generat o gamă complexă de răspunsuri politice, unele destinate să ofere asistență statelor aflate în dificultate, altele care au crescut supravegherea politicii economice naționale. Măsurile au luat forme juridice diferite, de la adoptarea de legislație ordinară la nivelul UE – de o manieră accelerată, justificată prin natura crizei –, până la acorduri interguvernamentale încheiate în afara constrângerilor formale ale tratatelor constitutive.

[84] M. ADAMS, F. FABBRINI și P. LAROUCE (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (Hart, 2014).

[85] http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/2010-04_en.htm; H. JAMES, H.-W. MICKLITZ și H. SCHWEITZER, „The Impact of the Financial Crisis on the European Economic Constitution”, EUJ Law Working Paper, 2010/05; *infra*, Capitolul 20.

[86] J.-V. LOUIS, „Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages” (2010) 47 CMLRev 971.

[87] M. MADURO, „A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice”, Parlamentul European, Directoratul-General pentru Politici Interne, Departamentul politic C: Drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, PE 462.484, 2012.

[88] P. CRAIG, „Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications”, în ADAMS, FABBRINI și LAROUCE (*supra*, nota 84).

Implicațiile constituționale ale acestor evoluții continuă să se desfășoare, cu consecințe profunde asupra dimensiunilor juridică, economică și politică ale UE și chiar asupra echilibrului dintre „economic” și „social”, subiect care a însoțit evoluția CEE încă de la începuturile sale. Dimensiunea socială a politicii UE a fost deosebit de afectată de politici de austeritate atât la nivelul UE, cât și la nivel național. Poate că EU o să facă față acestei furtuni, dar rămâne de văzut care va fi natura organizării politice rezultate.

7. TEORII PRIVIND INTEGRAREA

Acest capitol a arătat modul în care s-a transformat CEE de la instituirea sa. Există, însă, o chestiune conexă, dar distinctă, care constituie motivația acestei integrări. Tratatul CEE inițial a fost modificat în numeroase ocazii și domeniile de competență ale UE s-au extins considerabil. Prin urmare, este important să examinăm rațiunile ce stau la baza extinderii. Pe această temă există o bogată literatură, în special din domeniul științelor politice; în mod deloc surprinzător, există controverse privind cauzele integrării.

(A) NEOFUNCȚIONALISMUL

Neofuncționalismul a constituit ideologia timpurie a integrării comunitare^[89]. Principiul central al neofuncționalismului era conceptul de „propagare” (*tradus și prin sintagma „efectul bulgăre de zăpadă” – n.r.*). Propagarea funcțională se baza pe interconectarea economiei: integrarea în cadrul unei sfere crea presiune pentru integrare în alte domenii. Astfel, spre exemplu, înlăturarea barierelor tarifare atrăgea necesitatea de a se ocupa și de obstacolele netarifare care puteau îngrădi, în egală măsură, realizarea unei piețe unice. Dorința de a avea condiții de concurență echitabile între state a condus la luarea deciziilor la nivel comunitar și asupra altor chestiuni, cu scopul de a împiedica statele să ofere avantaje propriilor industrii. Propagarea politică dintr-un domeniu în altul (*spillover*) era la fel de importantă și presupunea acumularea de presiune politică în favoarea continuării integrării. Era de așteptat ca, în domeniile integrate, grupurile de interes să își concentreze atenția asupra Comunității și să pună presiuni asupra celor cu competență de reglementare. Asemenea grupuri urmau să țină seama de barierele rămase în calea comerțului interstat, bariere care le împiedicau să culeagă fructele integrării existente, contribuind astfel la presiunile exercitate pentru continuarea integrării. Comisia trebuia să fie un actor important în cadrul acestei propagări politice, întrucât ea încuraja convingerile actorilor-state. Neofuncționalismul urma să fie vehiculul prin care să se realizeze integrarea comunitară, concepută ca un gradualism tehnocrat, condus de elită. Legitimitatea era concepută în termeni de rezultate – prosperitate crescută –, care urmau să fie obținute prin tehnocrație, chiar dacă aceasta însemna un rol marginal pentru organele alese^[90].

Neofuncționalismul a fost însă contestat empiric și teoretic. Argumentele empirice s-au bazat pe omisiunea acestuia de a explica realitatea evoluției Comunității. Criza de la

[89] E. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950 – 1957* (Stanford University Press, 1958); L. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford University Press, 1963); L. LINDBERG și S. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Prentice-Hall, 1970); L. LINDBERG și S. SCHEINGOLD, *Regional Integration* (Harvard University Press, 1970).

[90] LINDBERG și SCHEINGOLD (*supra*, nota 89) 268-269.

Luxemburg din 1965 a avut un impact profund, întrucât interesele statelor membre au reapărut în forță. Principiul rezultat al unanimității *de facto* semnală că statele membre nu erau dispuse să permită o evoluție a Comunității care să nu fie aliniată cu interesele lor vitale. Mulți ani după aceea, procesul decizional a fost derulat în umbra dreptului de veto. Rolul Comisiei s-a modificat din acela al unui guvern în devenire al Comunității într-o birocrație mai precaută^[91]. Mai mult decât atât, dovezile privind presiunea grupurilor de interes pentru o mai mare integrare au fost considerate echivoce^[92].

Contestarea teoretică a neofuncționalismului a avut la bază eșecul acestuia de a se sincroniza cu realitatea politică, ceea ce ducea la o modificare teoretică, făcându-l din ce în ce mai imprecis^[93], și pe inabilitatea neofuncționalismului de a se raporta la teme generale din cadrul relațiilor internaționale, care încercau să explice de ce statele se angajau în cooperarea internațională. Ar fi totuși greșit să conchidem că neofuncționalismul nu are nicio valoare explicativă pentru integrarea UE și se poate susține că propagarea funcțională a reprezentat un impuls pentru continuarea integrării^[94].

(B) INTERGUVERNAMENTALISMUL LIBERAL

O teorie alternativă despre integrare este cunoscută ca interguvernamentalism liberal, promovată de Moravcsik^[95]. Teza sa este înrădăcinată într-o ramură a teoriei relațiilor internaționale. Conceptul central este că statele sunt forțele motrice ale integrării, iar actorii supranaționali sunt în mare măsură la cheremul lor și au, ca atare, un impact independent redus asupra ritmului de integrare.

Cererea de integrare este privită ca depinzând de preferințele naționale, care sunt agregate prin intermediul instituțiilor politice naționale^[96]. Creșterea fluxurilor transfrontaliere de bunuri și servicii creează așa-numitele „externalități de politică internațională” între națiuni, care pot avea efecte secundare adverse asupra altor state, creând astfel un stimulent pentru coordonarea politică.

Oferta de integrare este considerată o funcție de negociere interstatală și de interacțiune strategică. Preferințele interne definesc „un «spațiu de negociere» a unor potențiale acorduri viabile, fiecare dintre acestea generând câștiguri pentru unul sau mai mulți dintre participanți”^[97]. Guvernele optează pentru un asemenea acord, de regulă prin negociere, iar integrarea este urmărită prin intermediul unei instituții supranaționale, întrucât se consideră a fi mai eficient. Realizarea de tranzacții individuale *ad hoc* între state poate fi costisitoare^[98]. Această problemă este evitată printr-o structură supranațională cum este UE.

[91] K. NEUNREITHER, „Transformation of a Political Role: The Case of the Commission of the European Communities” (1971-72) 10 JCMS 233.

[92] S. GEORGE, *Politics and Policy in the European Union* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 1996) 41-43.

[93] A. MORAVCSIK, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (1993) 31 JCMS 473-476.

[94] GEORGE (supra, nota 92) 40-41.

[95] A. MORAVCSIK, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (1993) 31 JCMS 473; A. MORAVCSIK, *National Preference Formation and Interstate Bargaining in the European Community, 1955-86* (Harvard University Press, 1992); A. MORAVCSIK, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community” (1991) 45 International Organization 19.

[96] MORAVCSIK, „Preferences and Power” (supra, nota 95) 481.

[97] Idem 497.

[98] J. BUCHANAN și G. TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (University of Michigan Press, 1962).

Aceeași forță motrice fundamentală – eficiența – este considerată a explica procesul decizional în cadrul UE. Astfel, statele membre realizează un calcul cost-beneficiu, decizând să delege sau să pună în comun suveranitatea, semnalând disponibilitatea guvernelor naționale de a accepta un risc crescut de a se afla în minoritate cu privire la orice chestiune individuală, în schimbul unui proces decizional colectiv mai eficient^[99].

(C) GUVERNAREA PE MAI MULTE NIVELURI

Interguvernamentalismul liberal s-a bazat pe prezumția că instituțiile supranaționale permit guvernelor naționale să atingă obiective politice care nu pot fi realizate prin acțiune independentă^[100]. Această viziune centrată pe stat a fost contestată de cei care vedeau UE din perspectiva guvernării pe mai multe niveluri^[101].

Astfel, Marks, Hooghe și Blank susțineau că integrarea reprezenta un proces în care autoritatea și elaborarea de politici erau împărțite între mai multe niveluri de guvernare: subnațional, național și supranațional^[102]. Guvernele naționale erau actorii principali, dar nu erau singurele într-o poziție de control. Instituțiile supranaționale, inclusiv Comisia, PE și CEJ, influențau elaborarea politicilor și nu puteau fi privite doar ca agenți ai guvernelor naționale^[103]. Atunci când competența asupra unui anumit subiect a fost transferată UE, susținătorii guvernării pe mai multe niveluri afirmă că există limite reale ale gradului de control individual și colectiv ce poate fi exercitat de state asupra deciziilor UE^[104]. Astfel, chiar dacă statele membre joacă rolul decisiv în procesul de elaborare a tratatelor, ele nu dețin un monopol de influență, iar controlul cotidian exercitat de state în mod colectiv este mai mic decât cel recunoscut de teoreticienii viziunii centrate pe stat. Capacitatea „comitenților” – statele membre –, de a controla „agenții” – Comisia și CEJ –, este limitată de o serie de factori, inclusiv „multitudinea comitenților, neîncrederea care există între aceștia, impedimentele în calea acțiunii coerente a comitenților, asimetriile informaționale dintre comitenți și agenți, precum și de consecințele neintenționate ale modificărilor instituționale”^[105].

(D) INSTITUȚIONALISMUL ALEGERII RAȚIONALE

Instituționalismul alegerii raționale este un derivat al teoriei alegerii raționale. Aceasta din urmă se bazează pe individualismul metodologic, conform căruia indivizii au anumite pre-

^[99] MORAVCSIK, „Preferences and Power” (*supra*, nota 95) 509-510.

^[100] A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State* (University of California Press, 1992); A. MILWARD și V. SORESENSEN, „Independence or Integration? A National Choice”, în A. MILWARD, R. RANIERI, F. ROMERO și V. SORESENSEN (ed.), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992* (Routledge, 1993); P. TAYLOR, „The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions” (1991) 17 *Review of International Studies* 109.

^[101] A se vedea, e.g., M. JACHTENFUCHS, „Theoretical Perspectives on European Governance” (1995) 1 *ELJ* 115 și „The Governance Approach to European Integration” (2001) 39 *JCMS* 245; G. MARKS, L. HOOGHE și K. BLANK, „European Integration since the 1980s: State-Centric Versus Multi-Level Governance” (1996) 34 *JCMS* 341; B. KOHLER KOCH, „The Evolution and Transformation of European Governance” (Institute for Advanced Studies, Vienna: *Seria Political Science* nr. 58, 1998); K. ARMSTRONG și S. BULMER, *The Governance of the Single European Market* (Manchester, 1998); S. HIX, „The Study of the European Union II. The «New Governance» Agenda and its Rival” (1998) 5 *JEPP* 38; I. BACHE și M. FLINDERS (ed.), *Multi-Level Governance* (Oxford University Press, 2004).

^[102] MARKS, HOOGHE și BLANK (*supra*, nota 101) 341, 342.

^[103] *Idem*, 346.

^[104] *Idem*, 350-351.

^[105] *Idem*, 353-354.

ferințe și aleg conduita care reprezintă metoda optimă de a le realiza^[106]. Instituționaliștii alegerii raționale criticau interguvernamentalismul liberal din cauza rolului minimal pe care îl acorda acestora instituțiilor UE^[107], chiar dacă distanța dintre cele două teorii s-a redus la sfârșitul anilor '90^[108].

Suținătorii instituționalismului alegerii raționale recunoșteau că instituțiile sunt importante. Ele stabilesc regulile jocului, sporind astfel echilibrul, și exemplifică analiza comitent/agent. „Comitenții” state membre delegau atribuții „agenților” supranaționali pentru a crește credibilitatea angajamentelor lor și pentru a soluționa problema contractării incomplete, având în vedere că dispozițiile tratatelor sunt adesea deschise unui spectru larg de interpretări posibile. Literatura comitent/agent se concentra asupra mecanismelor de control pe care comitentul le avea la dispoziție pentru a se asigura că agentul nu se abate de la obiectivele urmărite de comitent^[109].

(E) CONSTRUCTIVISMUL

Constructiviștii sunt de acord cu instituționaliștii alegerii raționale: instituțiile sunt importante. Ei contestă, însă, fundamentele unei mari părți a literaturii alegerii raționale, în special individualismul metodologic și ideea că preferințele individuale sau statale sunt „prestabilite”. Constructiviștii susțin că mediul relevant în care se formează preferințele este indiscutabil social^[110]. Aceasta influențează inevitabil și, prin urmare, formează înțelegerea unei persoane cu privire la propriile interese. Instituțiile întruchipează norme sociale și afectează interesele și identitatea unei persoane.

Astfel, în timp ce instituționalismul alegerii raționale privește instituțiile ca reguli ale jocului care oferă stimulente în cadrul cărora jucătorii își urmăresc preferințele date, constructiviștii privesc instituțiile într-un sens mai larg pentru a include „regulile informale și înțelegerile intersubiective, precum și regulile formale, și afirmă un rol mai important și fundamental pentru instituții, care sunt actori ce configurează nu numai motivațiile, ci și preferințele și identitățile lor”^[111].

Au existat încercări de a atenua decalajul dintre instituționalismul alegerii raționale și constructivism^[112]. Astfel, spre exemplu, numeroși teoreticieni ai alegerii raționale acceptă că preferințele pot fi și altruiste, nu doar egoiste, precum și constrânse de structura

[106] J. JUPILLE, J. CAPORASO și J. CHECKEL, „Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union” (2003) 36 *Comparative Political Studies* 7.

[107] M. POLLACK, „International Relations Theory and European Integration”, EUI Working Papers, RSC 2000/55.

[108] Aceasta s-a datorat în principal faptului că Moravcsik și-a modificat teoria pentru a recunoaște că instituțiile supranaționale ar putea avea mai multă influență asupra stabilirii agendei și asupra elaborării dreptului UE în afara negocierilor majore ale tratatelor decât afirmase în lucrările sale anterioare, A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Cornell University Press, 1998) 8.

[109] M. POLLACK, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU* (Oxford University Press, 2003); POLLACK (*supra*, nota 107).

[110] T. RISSE, „Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union” (1996) 34 *JCMS* 53; J. CHECKEL, „The Constructivist Turn in International Relations Theory” (1998) 50 *World Politics* 324; T. CHRISTIANSEN, K. JORGENSEN și A. WIENER, „The Social Construction of Europe” (1999) 6 *JEPP* 528.

[111] POLLACK (*supra*, nota 107) 14-15.

[112] J. CHECKEL, „Bridging the Rational-Choice/Constructivist Gap? Theorizing Social Interaction in European Institutions”, University of Oslo, ARENA Working Papers 00/11.

socială. În plus, au existat încercări de a testa forța argumentativă corespunzătoare celor două abordări prin intermediul unor studii de caz atent construite^[13].

8. CONCLUZII

- i. Modificarea formală a tratatelor nu a fost distribuită în mod uniform de-a lungul istoriei UE. Perioada dintre instituirea CEE și AUE a fost relativ stabilă în această privință, în timp ce perioada ce a urmat AUE a fost una de revizuiți aproape continue ale tratatelor, printr-o succesiune rapidă a Tratatelor de la Maastricht, Amsterdam și Nisa.
- ii. Reforma tratatelor reprezintă o continuare a politicilor prin alte mijloace. Tratatul de la Lisabona reprezintă apogeul unui deceniu de încercări de reformă a tratatelor.
- iii. Perioada de la instituirea CEE a fost martora unor modificări semnificative, instituționale și de fond aduse competențelor sale.
- iv. Din perspectivă instituțională, Parlamentul European s-a transformat dintr-un jucător situat, într-o mare măsură, la marginea procesului decizional, într-o forță instituțională de sine stătătoare, cu un rol major în procesul legislativ. Puterea Consiliului European s-a consolidat continuu, acesta debutând ca o instituție care exista în afara literei stricte a tratatelor și devenind un actor instituțional major, poziție consolidată prin Tratatul de la Lisabona. Modificările tratatelor au influențat, de asemenea, competențele și dinamica instituțională ale Comisiei și Consiliului.
- v. Din perspectiva fondului, numeroasele modificări complexe ale tratatelor nu trebuie să mascheze faptul că fiecare modificare succesivă a acestora a fost martora sporirii domeniilor de competență a UE. Dacă a existat vreodată cu adevărat momentul la care UE putea fi privită ca având un nucleu strict „economic”, cu siguranță acest moment a trecut demult. Motivația acestui fapt va fi cercetată în capitolele următoare. Este suficient să spunem următoarele: există discuții cu privire la importanța corespunzătoare statelor membre și altor actori, cum ar fi Comisia, în procesul de modificare a tratatelor. Nu încape însă îndoială că statele membre joacă un rol esențial pentru ritmul și direcția de modificare a tratatelor și că ele au fost dispuse să acorde UE competențe asupra unui număr crescut de domenii.

9. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ADAMS, M., FABBRINI, F. și LAROCHE, P. (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (Hart, 2014);
- BOND, M. și FEUS, K., *The Treaty of Nice Explained* (Federal Trust, 2001);
- CHRYSSOCHOOU, D., *Theorizing European Integration* (Sage, 2001);
- CORBETT, R., *The Treaty of Maastricht* (Longman, 1993);
- CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010);

^[13] A se vedea, e.g., eseurile din (2003) 36 Comparative Political Studies.

- DUFF, A. (ed.), *The Treaty of Amsterdam* (Sweet & Maxwell, 1997);
- HOLLAND, M., *European Integration from Community to Union* (Pinter, 1993);
- MACCORMICK, N., *Who's Afraid of a European Constitution?* (Imprint Academic, 2005);
- MONAR, J. și WESSELS, W., *The European Union after the Treaty of Amsterdam* (Continuum, 2001);
- MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe* (University College London Press, 1999);
- MORAVCSIK, A., (ed.), *Europe without Illusions* (University Press of America, 2005);
- NORMAN, P., *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty* (EuroComment, 2005);
- O'KEEFE, D. și TWOMEY, P. (ed.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Hart, 1999);
- PINDER, J., *The Building of the European Union* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 1998);
- PIRIS, J.-C., *The Constitution for Europe: A Legal Analysis* (Cambridge University Press, 2006);
- PIRIS, J.-C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010);
- WINTER, J., CURTIN, D., KELLERMANN, A. și DE WITTE, B., *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate* (Kluwer, 1996);
- ZILLER, J., *La nouvelle Constitution européenne* (La découverte, 2005).

(b) Article

- BELLAMY, R., „The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism” (2006) 13 Constellations 181;
- CRAIG, P., „Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC” (2004) 10 EPL 653;
- CURTIN, D., „The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces” (1993) 30 CMLRev 17;
- DE BÚRCA, G., „The European Constitution Project after the Referenda” (2006) 13 Constellations 205;
- DEHOUSSE, R., „The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda” (2006) 13 Constellations 151;
- MORAVCSIK, A., „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (1993) 31 JCMS 473;
- WALKER, N., „A Constitutional Reckoning” (2003) 13 Constellations 140;
- WOUTERS, J., „Institutional and Constitutional Challenges for the European Union: Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice” (2001) 26 ELRev 342;
- YATAGANAS, X., „The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective” (2001) 7 ELJ 242;
- ZILLER, J., „Une constitution courte et obscure ou claire et détaillée? Perspectives pour la simplification des traités et la rationalisation de l'ordre juridique de l'union européenne”, EUI Working Papers, Law 2006/31.

2

INSTITUȚIILE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Articolul 13 TUE enumeră șapte instituții principale cărora le este încredințată îndeplinirea sarcinilor Uniunii: Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi. Capitolul de față va examina rolurile acestora și modul în care interacționează. Vom trata, de asemenea, alte instituții importante, cum ar fi Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor și agențiile. Instituțiile financiare ale UE vor fi discutate ulterior^[1].
- ii. Acest capitol nu trebuie abordat cu niciun fel de idei preconcepute legate de diviziunea tradițională a funcțiilor guvernamentale în categoriile legislativ, executiv, administrativ și judiciar. Multe dintre aceste îndatoriri sunt împărțite între instituții, fiind practic imposibil să îi atribuim uneia dintre ele rolul de unic legiuitor sau unic executiv. UE nu se conformează principiului rigid al separației puterilor care a modelat unele sisteme naționale.
- iii. Tiparul competențelor instituționale în cadrul UE nu a rămas static. Acesta s-a modificat ca urmare a revizuirilor subsecvente ale tratatelor și ca rezultat al modificării echilibrului de putere dintre instituții de-a lungul timpului^[2], inclusiv prin apariția unei rețele de comitete și actori instituționali în afara instituțiilor „canonice” inițiale.
- iv. Tratatul de la Lisabona a adus modificări importante organizării interne a instituțiilor UE și competențelor lor corelative. Aceste modificări au fost aprins dezbătute în cadrul Convenției privind Viitorul Europei care a generat Tratatul Constituțional.
- v. Principalele chestiuni asupra cărora părerile erau împărțite în timpul deliberărilor care au dus la Tratatul Constituțional au fost: alegerea președintelui Comisiei; dimensiunile Comisiei; controlul asupra Consiliului; dacă ar trebui să existe un președinte pe termen lung al Consiliului European și, în caz afirmativ, care ar fi atribuțiile atașate acestei funcții; cui va reveni responsabilitatea pentru relațiile externe ale UE, inclusiv Politica Externă și de Securitate Comună.
- vi. Soluția dată acestor probleme prin Tratatul Constituțional a fost preluată în mare în Tratatul de la Lisabona. Discuția din cadrul acestui capitol va dezvălui argumentele potrivnice pe marginea fiecăreia dintre aceste chestiuni și impactul unor astfel de modificări asupra funcționării UE.

^[1] *Infra*, Capitolul 20.

^[2] D. CURTIN, *Executive Power in the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution* (Oxford University Press, 2009); P. CRAIG, „Institutions, Power and Institutional Balance”, în P. CRAIG și G. DE BÜRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2010), Capitolul 3.

2. COMISIA

Este important să înțelegem că termenul Comisie desemnează atât Colegiul Comisarilor, cât și biroul permanent de la Bruxelles care asigură personalul pentru serviciile Comisiei^[3]. Vom începe prin a analiza prima conotație.

(A) PREȘEDINTELE COMISIEI

Președinția Comisiei are o reală importanță. Deținătorul acesteia este *primus inter pares* în comparație cu ceilalți comisari, iar atribuțiile președintelui au sporit în urma modificărilor subsecvente ale tratatelor.

Tratatul de la Lisabona dispune ca președintele Comisiei să fie ales în mod indirect. Comisia se opusese până atunci acestei idei, temându-se de politizarea care ar putea urma. Atitudinea ei s-a modificat în timpul Convenției privind Viitorul Europei^[4], în primul rând deoarece s-a considerat că astfel ar spori legitimitatea președintelui Comisiei, consolidând prin aceasta pretenția acestuia de a fi președinte al Uniunii în ansamblul ei^[5]. În mod deloc surprinzător, Parlamentul European a fost în favoarea unui regim în care ar avea puterea de a alege președintele Comisiei, însă Statele membre nu erau dispuse să renunțe la orice urmă de control asupra alegerii președintelui Comisiei în favoarea Parlamentului European.

„Soluția” din Tratatul Constituțional^[6] a fost transferată direct în Tratatul de la Lisabona. Astfel, art. 14 alin. (1) TUE dispune că Parlamentul European alege președintele Comisiei. Păstrarea puterii de stat reiese însă din art. 17 alin. (7) TUE. Ținând seama de alegerile pentru Parlamentul European și după ce a procedat la consultările necesare^[7], Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune Parlamentului European un candidat la funcția de președinte al Comisiei. Acest candidat este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor care îl compun. În cazul în care acest candidat nu întrunește majoritatea, Consiliul European propune, în termen de o lună, un nou candidat, urmându-se aceeași procedură.

Simplul fapt că președintele Comisiei este ales indirect înseamnă că „candidatul” trebuie să obțină sprijinul grupării majoritare din cadrul Parlamentului European. Aceasta era însă realitatea chiar și înainte de Tratatul de la Lisabona, după cum se poate observa din faptul că președintele Barroso a fost candidatul oficial al Partidului Popular European (PPE) când a obținut realegerea în toamna anului 2009. Legătura cu rezultatele alegerilor pentru PE s-a intensificat cu toate acestea în 2014, când candidații susținuți de PPE și respectiv, de

[3] N. NUGENT, *The European Commission* (Palgrave, 2001); A. STEVENS și H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union* (Palgrave, 2001); L. HOOGE, *The European Commission and the Integration of Europe* (Cambridge University Press, 2002); M. POLLACK, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford University Press, 2003); A. SMITH (ed.), *Politics and the European Commission: Actors, Independence, Legitimacy* (Routledge, 2004); D. DIMITRAKOPOULOS (ed.), *The Changing European Commission* (Manchester University Press, 2004); D. SPENCE (ed.), *The European Commission* (ed. a 3-a, Harper, 2006).

[4] CONV. 448/02, For the European Union Peace, Freedom, Solidarity – Communication from the Commission on the Institutional Architecture, 5 decembrie 2002, [2.3]; Peace, Freedom and Solidarity, COM(2002) 728 final.

[5] P. NORMAN, *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty* (ed. a 2-a, EuroComment, 2005) 120-121.

[6] Art. 1-20 alin. (1), art. 27 alin. (1) TC.

[7] Declarația 11 din Tratatul de la Lisabona accentuează consultarea dintre Consiliul European și Parlamentul European înaintea alegerii candidatului la președinția Comisiei.

Partidul Socialist au dus o campanie activă pentru președinția Comisiei. PPE a obținut majoritatea voturilor și candidatul acestuia, Jean-Claude Juncker, a fost astfel numit președinte al Comisiei de către Consiliul European, în ciuda opoziției din partea Regatului Unit și a Ungariei. Implicațiile mai largi ale acestei evoluții asupra democrației din cadrul UE vor fi examinate într-un capitol ulterior^[8].

Președintele Comisiei este cel care definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea, decide cu privire la organizarea internă a acesteia și numește vicepreședinții Comisiei^[9]. Comisia Juncker are șase vicepreședinți, inclusiv Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe, și un prim vicepreședinte. Vicepreședinții conduc echipe pentru anumite proiecte, compuse din alți comisari, ale căror lucrări sunt relevante pentru ansamblul proiectului respectiv, cum ar fi o piață unică digitală sau o uniune a energiei^[10]. Responsabilitățile Comisiei sunt distribuite între membrii săi de către președinte, care are competența de a redistribui portofoliile^[11], dar au loc negocieri, adesea intense, între comisari, președinte și statele membre, referitor la „cine ce primește”. În plus, Președintele Comisiei poate solicita demisia unui comisar^[12].

Președintele joacă un rol important în conturarea politicii generale a Comisiei, în cadrul negocierilor cu Consiliul și Parlamentul și în determinarea direcției viitoare a UE. Valorificarea potențialului funcției depinde de personalitatea și viziunea deținătorului ei^[13]. Jacques Delors a avut o viziune amplă în direcția dezvoltării Comunității, iar multe dintre inițiativele mai vaste ale Comunității au fost, într-o măsură deloc neglijabilă, rezultatul conducerii sale în cadrul Comisiei^[14].

(B) COLEGIUL COMISARILOR

(i) Dimensiunea

Au existat discuții considerabile privind dimensiunea Comisiei, începând cel puțin de la Tratatul de la Nisa din 2000. În cadrul conferinței interguvernamentale (CIG) ce a precedat Tratatul de la Nisa, părerile erau împărțite între a continua numirea unui comisar din fiecare stat și a stabili o limită superioară a numărului de membri, combinată cu un sistem de rotație^[15]. Argumentele în favoarea ultimei opinii erau că membrii Comisiei nu își reprezintă statul și că o Comisie cu douăzeci și opt de comisari ar putea depăși granița dintre un organ colegial și o adunare deliberativă.

Tratatul de la Lisabona, sub rezerva avertismentului de mai jos, a optat pentru o Comisie restrânsă. Acesta prevede că, până la 31 octombrie 2014, Comisia este compusă din câte un resortisant al fiecărui stat membru, inclusiv președintele și Înalțul Reprezentant pentru

[8] *Infra*, Capitolul 5.

[9] Art. 17 alin. (6) TUE, cu excepția Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

[10] http://ec.europa.eu/about/structure/index_en.htm.

[11] Art. 248 TFUE.

[12] Art. 17 alin. (6).

[13] J. PETERSON, „The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective” (1999) 6 JEPP 46.

[14] N. NUGENT, „The Leadership Capacity of the European Commission” (1995) 2 JEPP 603.

[15] CONFER 4813/00, nota președinției, 1 decembrie 2000.

afaceri externe^[16]. După această dată, Comisia va fi alcătuită dintr-un număr de membri – incluzând președintele și Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe – corespunzător cu două treimi din numărul statelor membre^[17], atât timp cât Consiliul European nu decide modificarea acestui număr, hotărând în unanimitate. Statele membre trebuie tratate în mod absolut egal în ceea ce privește stabilirea ordinii de rotație și a duratei prezenței resortisanților lor în calitate de membri ai Comisiei. Alcătuirea Comisiei trebuie să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor statelor membre^[18]. Acest sistem este stabilit de Consiliul European^[19]. Prin urmare, poziția de bază în cadrul Tratatului de la Lisabona este aceea că va exista o Comisie redusă pe termen mediu.

Avertismentul este acela că Consiliul European poate modifica sistemul post-2014, hotărând în unanimitate să modifice numărul de membri^[20]. Prin urmare, Consiliul European poate vota să mențină câte un comisar pentru fiecare stat membru și după 2014, și și-a asumat acest angajament față de Irlanda anterior celui de-al doilea referendum al acesteia^[21]. Angajamentul a fost onorat printr-o decizie a Consiliului European din 2013, care dispunea continuarea formulei cu un comisar pentru fiecare stat membru^[22]. Această decizie va fi revizuită din perspectiva efectelor sale asupra funcționării UE înainte de următoarea Comisie din 2019 sau înainte de aderarea la UE a celui de-al treizecilea stat, oricare survine mai întâi.

(ii) Numirea

Convenția privind Viitorul Europei a propus ca președintele ales al Comisiei să aleagă comisarii dintr-o listă de trei nume înaintată de fiecare stat membru, iar acestea să fie aprobate de Parlamentul European^[23]. Aceasta ar fi conferit președintelui Comisiei rolul principal în ceea ce privește alegerea comisarilor, sub rezerva aprobării întregului pachet de către Parlamentul European.

Tratatul de la Lisabona a menținut, însă, o mai mare influență a statelor membre asupra alegerii comisarilor. Statele membre fac propuneri pentru comisari, iar Consiliul, de comun acord cu președintele ales al Comisiei, adoptă lista celor propuși pentru comisari. Corpul comisarilor este supus apoi unui vot de aprobare din partea Parlamentului European. Cu toate acestea, numirea oficială a Comisiei este făcută de către Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, chiar dacă pe baza aprobării date de Parlamentul European^[24]. Potențialii comisari sunt, de regulă, supuși unei examinări din partea comitetului parlamentar relevant, înainte de aprobarea Parlamentului European. Mandatul comisarilor este de cinci ani și poate fi reînnoit^[25].

[16] Art. 17 alin. (4) TUE.

[17] Declarația 10 precizează că, atunci când nu va mai fi compusă din resortisanți ai tuturor statelor membre, Comisia va trebui să acorde o atenție deosebită necesității de a asigura transparența deplină în relațiile cu toate statele membre și să se asigure că realitatea politică, socială și economică din toate statele membre este luată în considerare pe deplin.

[18] Art. 17 alin. (5) TUE, art. 244 TFUE.

[19] Art. 17 alin. (7) TUE.

[20] Art. 17 alin. (5) TUE.

[21] Consiliul European de la Bruxelles, 10 iulie 2009, pct. I.2.

[22] Decizia Consiliului European 2013/272/UE din 22 mai 2013 privind numărul de membri ai Comisiei Europene

[23] JO L165/98.

[24] Art. I-26 alin. (2) Proiectul TC.

[25] Art. 17 alin. (7) TUE.

[26] Art. 17 alin. (3) TUE.

Comisarii trebuie să fie aleși pe baza competenței lor generale și să prezinte toate garanțiile de independență. Aceștia își îndeplinesc îndatoririle în deplină independență, nu pot solicita și nici primi instrucțiuni din partea unui guvern sau a vreunui alt organism^[26]. Astfel, deși comisarii provin din statele membre, ei nu își reprezintă propriul stat. Comisarii se întrunesc în cadrul colegiului comisarilor. Comisia funcționează sub conducerea președintelui său, iar comisarii adoptă decizii cu majoritatea numărului de membri^[27].

Comisarii au propriul lor cabinet, alcătuit în parte din funcționari naționali și în parte din funcționari ai UE^[28]. Aceste echipe numără aproximativ cincisprezece funcționari, deși președintele Comisiei poate avea un cabinet mai mare. Membrii cabinetului țin legătura cu celelalte părți ale Comisiei, examinează proiectele de regulamente și directive și țin pe comisari la curent cu evoluțiile în domenii conexe. Au existat, însă, tensiuni între cabinete și funcționarii Comisiei, cele dintâi fiind acuzate că reprezintă mai degrabă interesele naționale decât cele ale UE.

(iii) Înlăturarea din funcție

Orice comisar poate fi destituit din funcție în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării acesteia sau în situația în care a comis o abatere gravă. Această decizie este luată de Curtea de Justiție, la cererea Consiliului^[29]. Dificultatea destituirii comisarilor a fost o parte a problemei care a dus la căderea Comisiei Santer. Aceasta este rațiunea din spatele dispoziției ce stabilește obligația unui comisionar de a demisiona la cererea președintelui^[30]. Există, de asemenea, dispoziții privind ocuparea posturilor vacante în cadrul Comisiei în caz de demisie, destituire sau deces^[31].

(iv) Procesul decizional

Colegiul comisarilor își desfășoară activitatea în patru moduri diferite. În primul rând, chestiunile importante sunt examinate în cadrul întrunirilor săptămânale ale Colegiului, ordinea de zi fiind pregătită de Secretariatul General. Aceste întâlniri sunt precedate de discuții purtate între *chefs de cabinet* ai comisarilor pentru a soluționa neînțelegerile. Pot avea loc și întâlniri ale grupurilor din cadrul Comisiei, menite să coordoneze activitățile acesteia.

În al doilea rând, procedura scrisă este utilizată atunci când „deliberările în cadrul Colegiului nu par a fi necesare, întrucât DG relevante au ajuns la un acord asupra tuturor aspectelor, iar Serviciul juridic și-a exprimat aprobarea”^[32]. Propunerea este trimisă la cabinetele comisarilor și, în cazul în care nu se ridică nicio obiecție într-un anumit termen, decizia este considerată adoptată. Orice comisar poate să formuleze obiecții și să solicite ca măsura să fie examinată în cadrul unei întruniri a Colegiului.

Un al treilea mod de adoptare a deciziilor este împuternicirea, prin care Comisia abilitază un singur comisar să adopte o decizie, respectând în același timp principiul răspunderii

[26] Art. 17 alin. (3) TUE.

[27] Art. 250 TFUE.

[28] NUGENT (supra, nota 3), Capitolul 5.

[29] Art. 247 TFUE.

[30] Art. 17 alin. (6) TUE.

[31] Art. 246 TFUE.

[32] NUGENT (supra, nota 3) 94.

colective. În sfârșit, există și posibilitatea delegării luării deciziilor către Directorii Generali și șefii de serviciu care acționează în numele Comisiei, procedură utilizată pentru chestiunile de rutină.

(C) APARATUL BIROCRATIC AL COMISIEI

De-a lungul anilor au existat numeroase șicane pe tema dimensiunilor aparatului birocratic de la Bruxelles. Acestea s-au bazat în mare pe necunoașterea realităților de fapt. În 2010, Comisia avea angajați aproximativ 24.000 de funcționari cu normă întreagă, alături de încă 6.000 de persoane cu contracte temporare. Funcționarii permanenți care lucrează în cadrul Comisiei și formează corpul birocratic de la Bruxelles sunt organizați după cum urmează.

Direcțiile Generale (DG) acoperă principalele domenii interne asupra cărora se întinde responsabilitatea Comisiei. În prezent, există DG pentru următoarele domenii^[33]: Afaceri Economice și Financiare; Afaceri Maritime și Pescuit; Agricultură și Dezvoltare Rurală; Ajutor Umanitar și Protecție Civilă (*în prezent, Protecție Civilă și Operațiuni Umanitare Europene – n.r.*); Buget; Centrul Comun de Cercetare; Cercetare și Inovare; Comerț; Comunicare; Concurență; Cooperare Internațională și Dezvoltare; Educație și Cultură; Energie; Eurostat; Impozitare și Uniune Vamală; Informatică; Interpretare; Justiție și Consumatori; Mediu; Migrație și Afaceri Interne; Mobilitate și Transporturi; Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune; Piața Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri; Politică Regională și Urbană; Politici Climatice; Resurse Umane și Securitate; Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie; Sănătate și Siguranță Alimentară; Secretariatul General; Serviciul Instrumente de Politică Externă; Stabilitatea Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital; Traduceri și Vecinătate și Negocieri privind Extinderea. Există, de asemenea, unități care furnizează Servicii Generale care acoperă întreg spectrul de activități ale Comisiei. Acestea includ Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)^[34], Serviciul Juridic și Serviciul de Audit Intern.

În esență, există patru niveluri în cadrul corpului birocratic al Comisiei^[35]. Întâi, comisarul care deține portofoliul pentru domeniul respectiv. Apoi, Directorul General care este șeful unei anumite DG, răspunzător în fața comisarului, precum și, de regulă, un Director General Adjunct. La nivelul următor, există Directori. O DG are o serie de Directorate, fiecare fiind condus, de regulă, de câte un Director răspunzător în fața Directorului General sau a Directorului General Adjunct. Ultimul element al organizării administrative îl constituie Șeful de Divizie sau de Unitate. Aceste Divizii sau Unități fac parte din Directorate, fiecare dintre ele având un șef care răspunde în fața Directorului corespunzător.

Deciziile și propunerile de proiecte legislative emană, de regulă, de la o treaptă inferioară a acestei ierarhii, în sus, către Colegiul Comisarilor. Vom discuta procesul legislativ în detaliu, ulterior^[36]. Pentru moment, menționăm doar că propunerile provin, de obicei, de la DG de

[33] http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm.

[34] Acest oficiu este și în prezent parte a Comisiei, deși dispune de un statut individual de sine stătător pentru funcțiile sale de investigare și este semnificativ mai independent decât unitatea anti-fraudă pe care a înlocuit-o, http://ec.europa.eu/dgs/olaf/index_en.html.

[35] NUGENT (*supra*, nota 3) 138-142; A. STEVENS și H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union* (Palgrave, 2001), Capitolul 8.

[36] *Infra*, Capitolul 5.

profil. În această etapă de formare se recurge adesea la experți externi și au loc consultări cu funcționarii publici naționali. Propunerea de proiect trece apoi prin DG spre cabinetul comisarului competent și, în continuare, la întrunirea săptămânală ținută de *chefs de cabinet*. De acolo ajunge la Colegiul Comisarilor, care o poate aproba, respinge sau propune modificări. Procesul este mai complex atunci când o măsură propusă vizează mai multe domenii și, prin urmare, mai multe DG ar putea fi implicate.

Mai mult decât atât, nu o singură dată diferitele DG implicate în elaborarea unei măsuri au avut perspective diferite asupra problemei. Sintagma „multi-organizare” a fost utilizată pentru a descrie prioritățile diferitelor părți ale administrației^[37]. Din acest motiv, consultările în cadrul Comisiei preced întrunirea Colegiului comisarilor. Șefii de cabinet organizează întâlniri oficiale, cu participarea membrilor cabinetului cu cunoștințe specializate, în vederea ajungerii la un acord înainte de convocarea Colegiului. În plus, au loc schimburi informale la toate nivelurile aparatului birocratic, inclusiv între comisari înșiși, între membrii cabinetelor cu puncte de vedere diferite și între funcționarii care lucrează în cadrul DG. Secretariatul General joacă și el un rol important în coordonarea redactării inițiativelor legislative de către Comisie privită ca întreg.

Principiul de bază în cadrul Comisiei este ca angajările și promovările în funcție să se bazeze pe merit, în urma unei examinări competitive. Acest principiu meritocratic este oarecum nuanțat de faptul că statele membre urmăresc să se asigure că propriii resortisanți sunt bine reprezentați, în special în funcțiile înalte. Din acest motiv, în mod tradițional, alocarea unor astfel de funcții se realizează pe baza unui regim neoficial de cote^[38], deși legalitatea acestuia este îndoielnică, din moment ce Curtea a reținut că alocarea funcțiilor ar trebui să aibă loc pe bază de merit^[39].

(D) ATRIBUȚIILE COMISIEI

Atribuțiile Comisiei sunt stabilite în art. 17 TUE:

(1) Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate, aceasta asigură reprezentarea externă a Uniunii. Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii unor acorduri interinstituționale.

(2) Actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel. Celelalte acte se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru.

Articolele din tratate nu au reușit niciodată să redea realitatea rolului Comisiei. „Simpla” lectură a art. 211 CE, predecesorul art. 17 TUE, ilustra prea puțin rolul jucat de Comisie.

[37] L. CRAM, „The European Commission as a Multi-Organisation: Social Policy and IT Policy in the EU” (1994) 1

JEPP 194.

[38] NUGENT (*supra*, nota 3) 174-176.

[39] Cauza 105/75, *Giuffrida/Consiliul* [1976] ECR 1395.

Articolul 17 TUE stă puțin mai bine în această privință, dar tot nu relevă întreaga întindere a competențelor Comisiei.

(i) Competența legislativă

Comisia joacă un rol central în procesul legislativ, ale cărui detalii sunt discutate în cele ce urmează^[40]. Comisiei i s-a conferit dreptul de inițiativă legislativă prin art. 17 alin. (2) TUE, care o plasează în prim-planul dezvoltării politicilor UE. Majoritatea propunerilor trebuie aprobate de către Consiliu și Parlamentul European, dar dreptul de inițiativă al Comisiei i-a permis acesteia să acționeze ca un „motor al integrării” pentru UE. Cu toate acestea, Consiliul este catalizatorul *de facto* pentru numeroase inițiative legislative.

O a doua modalitate de implicare a Comisiei în procesul legislativ constă în elaborarea planului legislativ general pentru fiecare an^[41]. Stabilirea agendei, ca parte din activitățile desfășurate de Comisie, este de o reală importanță pentru modelarea priorităților UE pentru anul următor. Acest rol este atât afirmat, cât și nuanțat de art. 17 alin. (1) TUE, care prevede adoptarea de către Comisie a inițiativelor de programare anuală și multianuală, în vederea încheierii unor acorduri interinstituționale.

Comisia influențează politica UE și într-un al treilea mod, prin elaborarea strategiilor de politică generală. Un exemplu în acest sens îl oferă Cartea Albă a Comisiei privind realizarea pieței interne^[42], care a modelat Actul Unic European (AUE); inițiativele Comisiei au contribuit la dezvoltarea Uniunii Economice și Monetare; Carta comunitară a Comisiei privind drepturile sociale fundamentale ale lucrătorilor^[43] (Carta socială) a constituit un element important în cadrul dezbaterilor privind politica socială a Comunității; Cartea Albă a Comisiei privind guvernarea europeană a avut impact asupra dezbaterilor cu privire la reforma instituțională^[44]; documentul privind strategia politică a președintelui Juncker la început de mandat^[45].

Un al patrulea mod de exercitare a competenței legislative a Comisiei este dat de capacitatea de a adopta norme ale UE, în anumite domenii limitate, fără implicarea oficială a vreunei alte instituții a UE^[46].

În sfârșit, Comisia exercită competențe delegate^[47]. Acest lucru este avut în vedere în mod expres de art. 290 TFUE. Consiliul și Parlamentul European delegă Comisiei competența de legiferare în anumite domenii^[48].

(ii) Competența administrativă

Comisiei îi revin responsabilități administrative semnificative. Aceasta se reflectă în art. 17 alin. (1) TUE, care afirmă că programele sunt gestionate de Comisie. Politicile și legislația,

[40] *Infra*, Capitolul 5.

[41] Programul de lucru al Comisiei 2015, Un nou început, COM(2014) 910 final.

[42] COM(85) 310.

[43] *Infra*, Capitolul 11.

[44] Guvernarea Europeană: Cartea Albă, COM(2001) 428 și Comunicarea Comisiei privind Viitorul Uniunii Europene – Guvernarea Europeană: Înnoirea Metodei Comunitare, COM(2001) 727.

[45] Un nou început pentru Europa: agenda mea pentru locuri de muncă, creștere, echitate și schimbări democratice, 15 iulie 2014.

[46] *Infra*, Capitolul 5.

[47] *Infra*, Capitolul 4.

[48] *Infra*, Capitolele 4 și 5.

odată adoptate, trebuie gestionate și aplicate. Aceasta se realizează, de regulă, prin administrare partajată, folosindu-se organisme naționale^[49]. Comisia va exercita atribuții de supraveghere generală, pentru a se asigura că normele sunt aplicate în mod corespunzător pe teritoriul statelor membre. Pot apărea dificultăți în executarea cu succes a acestui rol, după cum vom vedea mai jos^[50]. De asemenea, din ce în ce mai frecvent Comisia a ajuns să își asume responsabilitatea administrativă directă pentru punerea în aplicare a anumitor politici ale UE^[51].

(iii) Competența executivă

Comisiei îi revin responsabilități de natură executivă. Două dintre acestea prezintă o importanță deosebită: cele referitoare la finanțe și cele privind relațiile externe.

Comisia joacă un rol important în ceea ce privește bugetul UE. Deține, de asemenea, competențe semnificative în privința cheltuielilor, în special în legătură cu sprijinirea financiară a agriculturii, care consumă o parte considerabilă din bugetul anual al Uniunii și cu politica structurală, care este destinată să asiste regiunile mai sărace pentru transformarea sau adaptarea industriei în declin și să lupte împotriva șomajului pe termen lung.

Comisia exercită și competențe executive în sfera relațiilor externe. Nugent explică în modul următor.

N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union* (Guvernare și politică în Uniunea Europeană)^[52]

„În primul rând, Comisia are un rol central în stabilirea și desfășurarea relațiilor comerciale externe ale UE. (...) Comisia reprezintă și acționează în numele UE atât în cadrul negocierilor oficiale, cum ar fi cele desfășurate sub auspiciile Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), cât și în cadrul comunicărilor neoficiale și explicative care au loc frecvent, spre exemplu, între UE și SUA în ceea ce privește comerțul agricol mondial și între UE și Japonia cu privire la accesul reciproc pe piața fiecăreia. În al doilea rând, Comisia deține responsabilități importante de negociere și gestionare în privința diferitelor acorduri externe specifice pe care UE le-a încheiat cu numeroase țări și grupuri de țări. (...)

În al treilea rând, Comisia reprezintă UE în cadrul unor organizații internaționale importante și participă la lucrările acestora (...).

În al patrulea rând, Comisia acționează ca principal punct de legătură între UE și state terțe. Peste 160 de țări au misiuni diplomatice acreditate pe lângă UE. (...) La rândul său, UE menține o rețea extinsă de misiuni diplomatice în exterior, numărând peste 130 de delegații și birouri, deservite de angajați ai Comisiei.

În al cincilea rând, (...) Comisiei îi sunt încredințate responsabilități importante privind cererile de aderare la UE. De regulă, la primirea unei cereri, Consiliul solicită Comisiei să desfășoare o investigație detaliată asupra posibilelor consecințe și să îi înainteze un aviz. Dacă și când debutează negocierile, Comisia acționează, în limitele stabilite de Consiliu, ca principalul negociator din partea UE, cu excepția ocaziilor ministeriale speciale sau atunci când probleme deosebit de sensibile sau dificile reclamă soluționarea interministerială a diferendelor (...).”

[49] P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 4.

[50] *Infra*, Capitolul 17.

[51] CRAIG (*supra*, nota 49), Capitolul 2.

[52] (ed. a 6-a, Oxford University Press, 2006) 186-187.

(iv) Competența judiciară

Comisia deține două tipuri de competențe judiciare, bazate pe art. 17 alin. (1) TUE; potrivit acestuia, Comisia asigură aplicarea tratatelor și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora și supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție (CJUE).

Comisia poate acționa împotriva statelor membre atunci când acestea încalcă dreptul UE^[53]. Acțiunile sunt introduse în temeiul art. 258 TFUE și îmbracă forma *Comisia/Regatul Unit* etc. Se procedează la introducerea unei acțiuni în justiție doar în ultimă instanță, după ce eforturile Comisiei de a soluționa problema prin negociere au eșuat.

De asemenea, Comisia acționează în anumite domenii în calitate de investigator și judecător în primă instanță în caz de încălcare a tratatelor fie de către societăți private, fie de către statele membre. Cele mai importante două domenii sunt politica privind concurența și ajutoarele de stat. Atribuțiile arbitrale ale Comisiei îi conferă acesteia o unealtă importantă pentru dezvoltarea politicii UE, iar deciziile astfel luate sunt supuse controlului Tribunalului.

(E) CĂDEREA COMISIEI SANTER ȘI REFORMA SUBSECVENTĂ

De ceva vreme a fost manifestată îngrijorare cu privire la fraudă și proastă administrare, în special în domenii cum ar fi politica agricolă comună^[54]. Acestea au culminat în înființarea unui Comitet de experți independenți sub auspiciile Parlamentului European și ale Comisiei. Comitetul a întocmit în martie 1999 primul său raport^[55], al cărui ultim paragraf afirma că „devine dificil să se identifice o persoană cu un minim simț al răspunderii” în cadrul Comisiei^[56]. Raportul a avut un efect dramatic imediat: Comisia a demisionat. Problema principală dezvăluită de raportul Comitetului nu a fost fraudă din partea Comisiei, ci dificultatea menținerii controlului asupra celor învestiți cu putere^[57], o problemă endemică a tuturor sistemelor de administrație publică^[58].

Romano Prodi a preluat atunci președinția Comisiei. El a introdus un nou Cod de conduită a comisarilor^[59] și a instituit Grupul operativ pentru reforma administrativă (GORA). GORA a elaborat o Carte Albă^[60] în care se reflectă influența considerabilă a recomandărilor valoroase cuprinse în al doilea raport al Comitetului experților independenți^[61]. Concluzia generală a Cărții Albe a indicat nevoia Comisiei de a se concentra asupra funcțiilor sale de bază, precum elaborarea politicilor, inițiativa politică și punerea în aplicare a dreptului UE.

[53] *Infra*, Capitolul 12.

[54] D. SPENCE, „Plus Ça Change, Plus C'est La Même Chose? Attempting to Reform the European Commission” (2000) 7 JEPP 1.

[55] Comitetul experților independenți, Primul raport privind acuzațiile de fraudă, proastă administrare și nepotism în cadrul Comisiei Europene, 15 martie 1999, pct. 1.4.2.

[56] *Idem*, pct. 9.4.25.

[57] P. CRAIG, „The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organization” (2000) 6 ELJ 98.

[58] P. CRAIG, *Administrative Law* (ed. a 7-a, Sweet & Maxwell, 2012), Capitolul 5; M. FREEDLAND, „Government by Contract and Private Law” [1994] PL 86.

[59] Formarea Comisiei, 12 iulie 1999. A se vedea și Funcționarea Comisiei, 12 iulie 1999.

[60] Reforma Comisiei, COM(2000) 200.

[61] Comitetul experților independenți, Al doilea raport cu privire la reforma Comisiei, analiza practicilor curente și propuneri pentru înlăturarea proastei administrări, a neregularităților și a fraudei, 10 septembrie 1999.

Unele activități trebuie delegate altor organe, astfel încât Comisia să se poată concentra asupra activităților sale esențiale^[62]. „Externalizarea” urma să fie folosită numai în cazurile în care constituia cea mai eficientă opțiune și niciodată în detrimentul responsabilității, iar resursele interne trebuiau să fie suficiente pentru a asigura un control adecvat. Urma să fie creat un nou tip de organ de implementare și au fost făcute recomandări cu privire la controlul financiar. Regulamentul financiar din 2002 a preluat multe dintre aceste idei, furnizând un cadru constituțional pentru o mare parte din administrația UE^[63]. A fost acceptată ideea că ar trebui să se creeze o nouă generație de agenții care să supravegheze lucrările externalizate^[64] și au fost create câteva astfel de agenții^[65].

(F) ROLUL COMISIEI

Comisia a fost întotdeauna forța politică cea mai devotată integrării^[66]. Aceasta trebuie neapărat să colaboreze cu Consiliul și Parlamentul European, iar ritmul dezvoltării UE nu a fost mereu constant, tocmai din cauza acestei dimensiuni interinstituționale^[67].

O parte a doctrinei vede influența Comisiei ca fiind în declin, după cum arată impactul ei relativ redus asupra negocierilor pentru Tratatul de la Nisa și pentru Tratatul Constituțional^[68]. Cu toate acestea, alți autori avansează o imagine mai optimistă, care se concentrează asupra importanței continue a corpului birocratic al Comisiei^[69]. În plus, trebuie să menționăm că atribuțiile Comisiei au sporit ca urmare a măsurilor adoptate pentru combaterea crizei financiare a UE^[70]. Măsura autorității exercitate de către Comisie și explicația optimă a întinderii influenței sale sunt dezbătute între politologi. Următorul citat prezintă un spectru de opinii.

J. PETERSON, The College of Commissioners (Colegiul comisarilor)^[71]

Dacă Comisia ar fi într-adevăr atât de slabă, teoriile interguvernamentale asupra politicii UE (...) ar putea fi avansate pentru a explica de ce. În primul rând, prea puțin contează cine este președintele Comisiei. În al doilea rând, Comisia este puternică numai atunci și acolo unde interesele

[62] Reforma Comisiei (*supra*, nota 60), Partea I, 6.

[63] Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [2002] JO L248/1.

[64] Regulamentul (CE) nr. 58/2003 al Consiliului din 19 decembrie 2002 de stabilire a statutului agențiilor executive cărora urmează să li se încredințeze anumite sarcini în gestionarea programelor comunitare [2003] JO L11/1.

[65] CRAIG (*supra*, nota 49), Capitolul 2.

[66] A se vedea, e.g., comunicarea Comisiei dinaintea Consiliului European de la Laeken, Viitorul Uniunii Europene – Guvernarea Europeană: Reinnoirea Metodei Comunitare, COM(2001) 727.

[67] A se vedea Capitolele 1 și 5.

[68] H. KASSIM și A. MENON, „EU Member States and the Prodi Commission”, în D. DIMITRAKOPOULOS (ed.), *The Changing European Commission* (Manchester University Press, 2004), Capitolul 5.

[69] A se vedea, e.g., L. HOOGE și H. KASSIM, „The Commission's Services”, în J. PETERSON și M. SHACKLETON (ed.), *The Institutions of the European Union* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 8; T. CHRISTIANSEN, „The European Commission: The European Executive between Continuity and Change”, în J. RICHARDSON (ed.), *European Union: Power and Policy-Making* (ed. a 3-a, Routledge, 2006), Capitolul 5; M. RHINARD și B. VACCARI, „The Study of the European Commission” (2005) 12 JEP 387.

[70] *Infra*, Capitolul 20.

[71] PETERSON și SHACKLETON (*supra*, nota 69), p. 117-118; D. ROMETSCH și W. WESSELS, „The Commission and the Council of Ministers”, în G. EDWARDS și D. SPENCE (ed.), *The European Commission* (Longman, 1994), p. 203.

naționale sunt convergente. În al treilea rând, Comisia este abilitată numai în măsura în care guvernele membre doresc să asigure „credibilitatea angajamentelor lor reciproce”. (...) Nu au existat prea multe dispute în rândul teoreticienilor sau al practicienilor în ceea ce privește influența redusă pe care Comisia a avut-o de obicei asupra majorității deciziilor «istorice» în domeniul vast al integrării europene.

La celălalt pol, teoria instituționalistă, neclintită în prezent de pe poziția de „abordare teoretică de frunte în studiile privind UE” (...), creionează imaginea unei Comisi adesea puternică în cadrul dezbaterilor politice cotidiene. (...) Conform acestei viziuni, deciziile politice în cadrul sistemelor complexe precum UE sunt greu de răsturnat, iar politicile rămân adesea blocate pe căile existente și „dependente de tipare” (...).

Unele versiuni ale instituționalismului combină argumente ale teoriei alegerii raționale și ale teoriei contractului de agenție. (...) Acestea susțin că autoritățile principale în domeniul politicilor UE – guvernele membre însele – fac alegeri raționale de a delega sarcini instituțiilor UE, care devin apoi agenții lor în anumite domenii politice. Aceste teorii clarifică tendința UE de a elabora politici prin alte mijloace decât „metoda comunitară” tradițională de legiferare, potrivit căreia doar Comisia poate face propuneri (...).

Afinitatea crescută pentru noile modele politice (...) se reflectă în varietatea de noi agenții de reglementare create. (...) Guvernele UE par să dorească din ce în ce mai mult noi tipuri de agenți – nu doar Comisia – cărora să le poată delega sarcini în cadrul politicii de cooperare. De regulă, însă, Comisia păstrează funcția de identificare și soluționare a problemelor de coordonare în cadrul rețelelor politice alcătuite din (...) actori privați, grupuri de consumatori și ecologiste, organe naționale și europene.

Susținătorii concepției guvernării pe mai multe niveluri ca mod de abordare pentru înțelegerea UE au plasat mereu Comisia pe o poziție privilegiată, în „punctul central al numeroase rețele politice de experți tehnici extrem de specializate”, având practic «mână liberă în crearea de noi rețele» (...).

3. CONSILIUL

(A) COMPUNEREA

Potrivit art. 16 alin. (2) TUE, Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă^[72]. Membrii Consiliului sunt prin urmare politicieni, și nu funcționari publici, dar politicianul poate fi membru al unui guvern regional, acolo unde este cazul. Consiliul se întrunește la convocarea președintelui Consiliului, la cererea unuia dintre membri sau la cererea Comisiei^[73]. În prezent, întrunirile Consiliului se desfășoară în condiții de transparență mai mari decât până acum, ca urmare a modificărilor operate în iunie 2006^[74]. Tratatul de la Lisabona dispune că sesiunile Consiliului sunt divizate în două părți, consacrate deliberărilor privind actele legislative, respectiv activităților fără caracter legislativ. Atunci când o formațiune a Consiliului se întrunește în calitate legislativă, ședința trebuie să fie publică^[75].

În funcție de subiectul care trebuie discutat, întrunirile Consiliului au loc în compuneri diferite ale miniștrilor din statele membre și sunt guvernate de Regulamentul de procedură

[72] M. WESTLAKE și D. GALLOWAY, *The Council of the European Union* (ed. a 3-a, Harper, 2004); F. HAYES-RENSHAW și H. WALLACE, *The Council of Ministers* (ed. a 2-a, Palgrave, 2006).

[73] Art. 237 TFUE.

[74] Consiliul European de la Bruxelles, Concluziile președinției, 15-16 iunie 2006, Anexa 1.

[75] Art. 16 alin. (8) TUE.

al Consiliului^[76]. În prezent există zece astfel de configurații ale Consiliului, reduse de la cele douăzeci și două preponderente în anii '90. Consiliul Afaceri Generale (CAG) se ocupă de probleme care afectează mai multe politici ale UE și pregătește agenda pentru Consiliul European. Consiliul Afaceri Externe este prezidat de Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate, cu participarea uzuală a miniștrilor de externe ai statelor membre și se ocupă de relațiile externe și chestiunile legate de Politica Externă și de Securitate Comună. Consiliul Afaceri Economice și Financiare (Ecofin), dimpotrivă, se preocupă de chestiuni cum ar fi bugetul, Uniunea Economică și Monetară și piețele financiare, și este alcătuit din miniștrii naționali de finanțe. Există un Consiliu care tratează aspectele legate de Justiție și Afaceri Interne.

Celelalte configurații ale Consiliului se ocupă de chestiuni sectoriale: Transporturi, Telecomunicații și Energie; Ocuparea Forței de Muncă, Politică Socială, Sănătate și Consumatori; Agricultură și Pescuit; Concurență; Mediu; Educație, Tineret, Cultură și Sport. Miniștrii naționali răspunzători de aceste domenii participă la astfel de întruniri și sunt susținuți de funcționari naționali cu competență în domeniile relevante. Comisia participă la ședințele Consiliului și are un rol special în legătură cu CAG^[77].

(B) PREȘEDINȚIA CONSILIULUI

În cadrul dezbaterilor care au dus la Tratatul Constituțional și la Tratatul de la Lisabona au avut loc dispute considerabile cu privire la cine ar trebui să dețină președinția Consiliului^[78]. Potrivit Tratatului de la Lisabona, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe prezidează Consiliul Afaceri Externe (CAE)^[79]. Consiliul European hotărăște cu majoritate calificată asupra listei altor formațiuni ale Consiliului, precum și asupra președinției acestora^[80]. Președinția formațiunilor Consiliului, cu excepția CAE, trebuie să respecte un sistem echitabil de rotație^[81].

În Tratatul de la Lisabona a fost inclus un proiect de decizie care încorporează un „sistem de echipe” pentru președinția formațiunilor Consiliului, cu excepția CAE^[82]. Esența acestei scheme consta în faptul că președinția Consiliului, cu excepția CAE, era deținută de grupuri prestabilite formate din trei state membre, pentru o perioadă de optsprezece luni. Grupurile sunt alcătuite pe baza unei rotații egale între statele membre, ținând cont de diversitatea acestora și de echilibrul geografic în cadrul Uniunii. La rândul său, fiecare membru al grupului prezidează, pentru o perioadă de șase luni, toate configurațiile Consiliului, cu excepția CAE. Ceilalți membri ai grupului asistă președintele în îndeplinirea responsabi-

[76] Decizia Consiliului 2009/937/UE din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului său de procedură [2009] JO L325/35.

[77] Art. 16 alin. (6) TUE.

[78] P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 2.

[79] Art. 18 alin. (3) TUE.

[80] Art. 16 alin. (6) TUE, art. 236 TFUE.

[81] Art. 16 alin. (9) TUE.

[82] Tratatul de la Lisabona, Declarația 9, Consiliu 16517/09, Decizia Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a Deciziei Consiliului European privind exercitarea președinției Consiliului și privind prezidarea organelor preparatorii ale Consiliului, Bruxelles, 30 noiembrie 2009; Consiliu 16520/09, Decizia Consiliului (Afaceri Generale) de instituire a listei configurațiilor Consiliului în plus față de cele menționate la paragrafele doi și trei de la art. 16 alin. (6) din Tratatul privind Uniunea Europeană, Bruxelles, 26 noiembrie 2009; Decizia Consiliului 2009/937 (*supra*, nota 76), art. 1 alin. (4).

lităților sale, pe baza unui program comun, iar membrii echipei pot decide o organizare alternativă între ei.

Cu șapte luni înainte de a-și începe mandatul, Președintele stabilește datele pentru ședințele Consiliului, cu consultarea președințiilor anterioară și ulterioară mandatului său^[83]. La fiecare optsprezece luni, cei trei președinții care urmează să exercite funcția pregătesc, cu consultarea Comisiei, a Înalțului Reprezentant și a Președintelui Consiliului European, un proiect de program al activităților Consiliului pentru cea perioadă, care trebuie să fie aprobat de către CAG^[84]. Viitoarea președinție întocmește, cel puțin cu o săptămână înaintea de a intra în funcție, proiecte provizorii de ordine de zi pentru ședințele Consiliului din următoarele șase luni, pe baza programului de optsprezece luni și după consultarea Comisiei^[85]. Pe parcursul celor șase luni de mandat, președintele stabilește ordinea de zi provizorie pentru fiecare ședință a Consiliului, care trebuie trimisă celorlalți membri ai Consiliului și Comisiei cu cel puțin paisprezece zile înainte de reuniune^[86]. Ordinea de zi este divizată între activități cu caracter legislativ și activități fără caracter legislativ, iar fiecare parte este divizată la rândul său în Partea A, care cuprinde chestiuni care pot fi aprobate fără deliberări, și Partea B, compusă din chestiunile care necesită deliberare^[87]. Ordinea de zi provizorie este adoptată în mod oficial în cadrul reuniunii Consiliului^[88].

Funcția de președinte al Consiliului a dobândit o mai mare importanță în ultimii ani^[89], pentru o serie de motive^[90]. Managementul central puternic a devenit mai necesar pentru a combate tendințele centrifuge din cadrul Consiliului. Complexitatea crescândă a structurii decizionale a UE a făcut necesară o mai mare coordonare între instituții. Sfera de competență a UE a crescut, impunând o conducere mai fermă în cadrul Consiliului. Dorința Consiliului de a fi mai proactiv în dezvoltarea politicii UE implica inițiative organizate de către președinte. Westlake și Galloway surprind importanța funcției atunci când afirmă că „președinția nu este nici o instituție, nici un organ, ci o funcție și o îndatorire care a devenit vitală pentru buna funcționare a Consiliului”^[91]. Președintele poate elabora inițiative politice în domenii de interes fie pentru Consiliu, fie pentru statul membru care deține președinția.

Deși președinția oferă o putere considerabilă deținătorului, funcția nu este lipsită de tensiuni^[92]. Încă din anul 1989, președințiile trebuie să își elaboreze programul și să îl prezinte Comisiei și PE. Șase luni este un perioadă de timp foarte scurtă pentru a-și realiza obiectivele, iar celelalte state membre vor analiza modul în care funcția a fost utilizată. În cazul în care o țară încearcă să utilizeze președinția sa pentru a atinge obiective care nu sunt în asentimentul majorității din Consiliu și care sunt mult prea naționaliste, criticile vor fi, probabil, extrem de dure^[93].

[83] Decizia Consiliului 2009/937 (*supra*, nota 76), art. 1 alin. (2).

[84] *Idem*, art. 2 alin. (6).

[85] *Idem*, art. 2 alin. (7).

[86] *Idem*, art. 3 alin. (1).

[87] *Idem*, art. 3 alin. (6).

[88] *Idem*, art. 3 alin. (7).

[89] E. KIRCHNER, *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration* (Manchester University Press, 1992).

[90] WESTLAKE și GALLOWAY (*supra*, nota 72), Capitolul 18.

[91] *Idem* 326.

[92] T. CHRISTIANSEN, „The Council of Ministers, Facilitating Interaction and Developing Actorness in the EU”, în RICHARDSON (*supra*, nota 69) 155-159.

[93] WESTLAKE și GALLOWAY (*supra*, nota 72) 334-337.

Președinția Consiliului a suferit însă modificări considerabile după Tratatul de la Lisabona. Aceasta deoarece anterior președintele Consiliului prezida și Consiliul European. Acest lucru s-a schimbat: există un președinte al Consiliului European distinct, cu un mandat de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii o singură dată^[94]. Prin urmare, politica urmărită de țara care deține președinția Consiliului trebuie să fie în acord sau să țină seama de strategia mai generală privind UE a președintelui Consiliului European. Necesitatea de sinergie în această privință a fost recunoscută de către actorii instituționali^[95].

(C) COMITETUL REPREZENTANȚILOR PERMANENȚI

Tratatul de la Lisabona prevede că lucrările Consiliului sunt pregătite de Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER), care desfășoară sarcinile încredințate de către Consiliu^[96]. COREPER este de asemenea, împuternicit să adopte decizii procedurale în cazurile prevăzute în regulamentul de procedură al Consiliului. Acesta nu este însă competența să adopte decizii oficiale de fond^[97], dar în practică, COREPER „a devenit o veritabilă fabrică de luat decizii”^[98].

COREPER este compus din înalți funcționari naționali și funcționează pe două niveluri. COREPER II este cel mai important și este alcătuit din reprezentanți permanenți cu rang ambadorial. El se ocupă cu chestiunile mai sensibile sau controversate precum afacerile economice și financiare și relațiile externe. De asemenea, îndeplinește rolul de legătură cu guvernele naționale. COREPER I este alcătuit din reprezentanți permanenți adjuncți și răspunde de probleme cum ar fi mediul, afacerile sociale, piața internă și transporturi.

COREPER joacă un rol important în procesul decizional al UE^[99], întrucât examinează proiectele propunerilor legislative care emană de la Comisie și ajută la stabilirea ordinii de zi pentru întrunirile Consiliului^[100]. Ordinea de zi este divizată în părțile A și B: cea dintâi include subiectele în privința cărora COREPER a convenit că pot fi adoptate de Consiliu fără dezbateri; cea din urmă acoperă temele care necesită discuții. S-a estimat că aproximativ 70-80% din toate deciziile Consiliului pregătite de COREPER și/sau grupurile de lucru sunt apoi trecute doar formal prin Consiliu ca puncte „A”^[101]. Procesul decizional din cadrul COREPER tinde să fie unul consensual, chiar și în cazurile în care regulile de vot oficiale precizează majoritatea calificată^[102], iar Lewis observă că, „dintr-o perspectivă duplicară – făcând o paralelă cu zeul Janus cel cu două fețe din mitologia romană –, aceștia acționează în același timp ca agenți de stat și ca antreprenori supranaționali”^[103].

COREPER se sprijină pe un număr mare de grupuri de lucru, aproximativ 150. Acestea sunt seva Consiliului și examinează propunerile legislative ale Comisiei. Grupurile sunt compuse

[94] Art. 15 alin. (5) TUE.

[95] Decizia Consiliului 2009/937 (*supra*, nota 76), art. 2 alin. (6).

[96] Art. 16 alin. (7) TUE, art. 240 alin. (1) TFUE.

[97] Cauza C-25/94, *Comisia/Consiliul* [1996] ECR I-1469.

[98] J. LEWIS, „National Interests: The Committee of Permanent Representatives”, în PETERSON și SHACKLETON (*supra*, nota 69), Capitolul 14.

[99] J. LEWIS, „The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure” (2000) 7 JEPP 261; D. BOSTOCK, „Coreper Revisited” (2002) 40 JCMS 215; Lewis (*supra*, nota 98), Capitolul 14.

[100] Decizia Consiliului 2009/937 (*supra*, nota 76), art. 19.

[101] CHRISTIANSEN (*supra*, nota 92) 162.

[102] LEWIS (*supra*, nota 98), Capitolul 14.

[103] *Idem* 289.

din experți naționali din statele membre sau din Reprezentanțele permanente. Pe lângă aceste grupuri de lucru, Consiliul primește informații de la comitetele specializate înființate de tratate și de la comitetele create prin legislația UE^[104]. Între COREPER și alte organe de pregătire a lucrărilor – cum ar fi Comitetul pentru Politică și Securitate – pot apărea adevărate „lupte teritoriale”^[105].

(D) SECRETARIATUL CONSILIULUI

Pe lângă COREPER, Consiliul dispune și de un Secretariat General propriu, condus de un Secretar General, care îi asigură sprijin administrativ direct^[106]. Secretariatul are un personal de aproximativ 2.800 de angajați și, dintre aceștia, cam 250 sunt la nivel diplomatic de gradul „A”. Acest organ furnizează serviciile administrative Consiliului, COREPER și celorlalte părți implicate în activitate. Secretariatul pregătește documentele, oferă consultanță juridică, se ocupă de traduceri, procesează deciziile și ia parte la pregătirea ordinii de zi. De asemenea, el colaborează îndeaproape cu personalul președintelui Consiliului, ajutând la aplanarea conflictelor. Secretarul general este o figură importantă, iar Secretariatul Consiliului a dobândit o importanță sporită de-a lungul anilor, în special în legătură cu politica externă și de apărare a UE, negocierea tratatelor^[107] și elaborarea legislației^[108].

(E) ATRIBUȚIILE CONSILIULUI

Tratatul de la Lisabona oferă prea puține indicații cu privire la atribuțiile Consiliului. Articolul 16 alin. (1) TUE prevede doar că:

Consiliul exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislativă și bugetară. Acesta exercită funcții de definire a politicilor și de coordonare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate.

Această dispoziție reușește într-o prea mică măsură să redea realitatea competențelor Consiliului. Rolul important al Consiliului în procesul decizional se manifestă în șapte modalități.

Consiliul trebuie să voteze aprobarea practică a tuturor inițiativelor legislative ale Comisiei înainte ca acestea să poată deveni legislație. Votarea se va face cu unanimitate, majoritate calificată sau simplă, în funcție de articolul specific din tratat, deși Consiliul acționează cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatul prevede altfel^[109]. Proiectul propunerii Comisiei este examinat de COREPER și grupurile de lucru.

Consiliul a devenit mai proactiv în procesul legislativ prin invocarea art. 241 TFUE. Potrivit acestuia, Consiliul, hotărând cu majoritate simplă, poate solicita Comisiei să efectueze toate studiile pe care acesta le consideră oportune pentru realizarea obiectivelor comune

[104] HAYES-RENSHAW și WALLACE (*supra*, nota 72), Capitolul 3.

[105] LEWIS (*supra*, nota 98) 280-281.

[106] Art. 240 TFUE.

[107] D. BEACH, „The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Impact of the Council Secretariat”

(2004) 11 JEPP 408.

[108] CHRISTIANSEN (*supra*, nota 92) 164-167.

[109] Art. 16 alin. (3) TUE.

și să îi prezinte orice propuneri corespunzătoare. În cazul în care Comisia nu dă curs solicitării Consiliului, aceasta comunică motivele Consiliului. Consiliul a făcut uz de această posibilitate pentru a construi propuneri specifice pe care dorește să le înainteze Comisiei pentru a fi transformate în legislație^[110]. De asemenea, Consiliul a recurs adesea la avize și rezoluții ca o modalitate de presiune asupra Comisiei pentru a o determina să elaboreze propuneri legislative^[111].

Consiliul poate delega atribuții Comisiei, permițând acesteia să adopte reglementări în domenii specifice^[112]. Regulile din tratate vor fi analizate mai jos^[113].

Complexitatea crescândă a procesului decizional al UE a necesitat o mai bună colaborare interinstituțională între Comisie, Parlament și Consiliu. Aceasta îmbracă diferite forme, de la discuțiile neoficiale legate de forma agendei legislative până la utilizarea acordurilor interinstituționale^[114].

Consiliul, împreună cu PE, joacă un rol major în ceea ce privește bugetul UE, de care depind numeroase inițiative.

Consiliul încheie acorduri în numele UE cu state terțe sau cu organizații internaționale.

Acesta deține atribuții importante în legătură cu Politica Externă și de Securitate Comună (PESC). Astfel, Consiliul este cel care ia deciziile necesare în vederea definirii și aplicării PESC în lumina orientărilor Consiliului European^[115]. De asemenea, a jucat un rol major în legătură cu Spațiul de libertate, securitate și justiție.

(F) ROLUL CONSILIULUI

Consiliul reprezintă și a reprezentat dintotdeauna interesele naționale. Nu putem ști sigur dacă cei care au redactat Tratatul de la Roma ar fi fost surprinși sau nu de modul în care Comisia și Consiliul au interacționat de la întemeierea Comunității. Ei au sperat că instituirea CEE va anunța o epocă de mai mare colaborare, în care interesele sectoriale, naționale se vor diminua, raportat la interesele Comunității ca întreg. Structura decizională inițială a CEE constituia cu siguranță o dovadă a rolului central acordat Comisiei, ceea ce reieșea și din spectrul său larg de atribuții. În mod cert, Consiliul trebuia să aprobe legislația, dar Comisia era cea care ținea frâiele. Acest fapt se datora competenței Comisiei de a stabili agenda legislativă, resurselor sale instituționale pentru dezvoltarea politicilor comunitare, precum și faptului că, deși pentru adoptarea legislației se cerea aprobarea Consiliului, pentru modificarea oricărei propuneri a Comisiei se cerea unanimitate în Consiliu.

Ar fi greșit să înfățișăm Comisia și Consiliul ca fiind într-un permanent dezacord de-a lungul istoriei Comunității^[116]. Dar ar fi la fel de greșit să vedem aceste două instituții coexistând în perfectă armonie. Între perspectiva federalistă pro-integrare a Comisiei și perspectiva interguvernamentalistă, mai prudentă, a Consiliului au existat reale tensiuni. Cei care au

[110] SIR LEON BRITTON, „Institutional Development of the European Community” [1992] PL 567.

[111] NUGENT (*supra*, nota 52) 193.

[112] Art. 290 TFUE.

[113] *Infra*, Capitolul 4.

[114] *Infra*, Capitolul 5.

[115] Art. 24-26 TUE.

[116] T. CHRISTIANSEN, „Intra-Institutional Politics and Inter-Institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance?” (2001) 8 JEPP 747.

elaborat tratatele au sperat probabil că aceste tensiuni vor fi de scurtă durată^[117]. Dacă într-adevăr a fost așa, atunci această previziune a fost prea optimistă. Au existat o serie de modificări instituționale, adesea situate inițial în afara literei tratatelor, cu ajutorul cărora Consiliul și-a fortificat propria poziție în raport cu cea a Comisiei. Această perspectivă „temporală” asupra procesului decizional va fi prezentată detaliat mai jos^[118]. Pentru moment este suficient să menționăm că dezvoltarea unui drept de veto al Consiliului, importanța COREPER, crearea comitetelor care să supravegheze delegarea de atribuții către Comisie și evoluția Consiliului European au jucat toate un rol în acest proces.

Totuși, echilibrul puterilor în cadrul Comunității are un caracter dinamic, nu unul static. Atribuțiile oficiale ale instituțiilor și modul în care ele interacționează în realitate s-au modificat de-a lungul timpului. AUE a fost catalizatorul schimbării în atitudinea statelor membre, astfel cum erau reprezentate în Consiliu. Treptat, s-a ajuns să se recunoască faptul că amenințarea exercitării dreptului de veto, în cazul în care o măsură nu era în concordanță cu interesele unui stat, producea prea multe efecte negative. De asemenea, ca urmare a AUE, Parlamentul European a devenit o forță mai activă în procesul decizional al Comunității decât până atunci. Aceste evoluții nu înseamnă că relațiile dintre Consiliu și Comisie sau între Consiliu și Parlament au fost întotdeauna liniștite. Însemnau însă că relațiile interinstituționale care prevalează în Comunitate au evoluat. Astfel, după cum arată Christiansen, „Consiliul poate nu este (încă) o instituție supranațională independentă, dar cu siguranță a încetat să mai fie doar un loc de luare a deciziilor și piața în care să se tocmească reprezentanții guvernelor naționale, așa cum fusese inițial conceput”^[119]. Aceeași idee este exprimată și de Hayes-Renshaw, care afirmă că, deși reprezintă instituția interguvernamentală a UE *par excellence*, Consiliul este în realitate „un amalgam unic între interguvernamentalism și supranaționalism”^[120]. Concluzia aceasta este evidentă și în următorul citat.

**F. HAYES-RENSHAW și H. WALLACE, The Council of Ministers
(Consiliul de Miniștri)^[121]**

Consiliul rămâne baza în procesul decizional și cel legislativ al UE. Acest fapt reflectă obstinarea guvernelor membre ale UE de a-și mări gradul de implicare în luarea deciziilor și în conturarea legislației care ar putea avea vreo înrăurire asupra statelor lor. (...) Totuși, să privim importanța Consiliului doar ca pe victoria interguvernamentalismului asupra supranaționalismului sau să ne așteptăm ca el să „conducă” UE, echivalează cu înțelegerea greșită a constelației instituționale a UE. Consiliul împarte și distribuie puterea între țări, între diferite categorii de interese și interese, precum și între nivelurile de guvernare naționale, respectiv al UE. Consiliul nu poate acționa singur, ci depinde de relațiile complicate cu alte instituții ale UE. Însă, de la mijlocul anilor '90, aceste relații s-au schimbat într-o mare măsură. Parlamentul European (PE) a câștigat o putere considerabilă în calitate de co-legiuitor alături de Consiliu, Comisia a pierdut teren în ceea ce fusese clasicul „tandem Consiliu-Comisie”, iar Consiliul a câștigat mult mai multe atribuții executive în domenii mai noi ale politicilor colective ale UE. Toți acești factori au făcut din Consiliu atât un obiect de studiu mai interesant, cât și un organ mai diversificat în modurile sale de acțiune.

[117] *Supra*, Capitolul 1.

[118] *Infra*, Capitolul 5.

[119] CHRISTIANSEN (*supra*, nota 92) 148.

[120] PETERSON și SHACKLETON, (*supra*, nota 69) 92.

[121] HAYES-RENSHAW și WALLACE (*supra*, nota 72) 321.

4. CONSILIUL EUROPEAN

(A) COMPUNEREA

Consiliul European^[122] a evoluat de-a lungul anilor. Întâlniri ale șefilor de guvern aveau loc încă din anii '60, dar decizia de a le instituționaliza a venit abia în 1974 la summit-ul de la Paris. Aceste întruniri s-au ținut în continuare în anii '70 și '80, deși nu exista nicio formulă expresă în vreun tratat până la Actul Unic European. În prezent, sunt reglementate prin art. 15 TUE:

- (1) Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale. Acesta nu exercită funcții legislative.
- (2) Consiliul European este compus din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și din președintele său și președintele Comisiei. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la lucrările Consiliului European.
- (3) Consiliul European se întrunește de două ori pe semestru la convocarea președintelui său. Atunci când ordinea de zi o impune, membrii Consiliului European pot decide să fie asistați fiecare de un ministru și, în ceea ce îl privește pe președintele Comisiei, de un membru al Comisiei. Atunci când situația o impune, președintele convoacă o reuniune extraordinară a Consiliului European.
- (4) Consiliul European se pronunță prin consens, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel.

În trecut, întrunirile Consiliului European aveau loc în țara care deținea președinția Consiliului, dar în prezent acestea sunt de regulă ținute la Bruxelles. Consiliul European este menționat cu alte ocazii în Tratatul de la Lisabona. Astfel, spre exemplu, acesta joacă un rol important în cadrul PESD și în contextul chestiunilor sensibile din punct de vedere politic, cum ar fi coordonarea politicilor economice ale statelor membre.

(B) PREȘEDINȚIA CONSILIULUI EUROPEAN

Anterior Tratatului de la Lisabona, statul membru care deținea președinția Consiliului prezida de asemenea Consiliul European pentru aceeași perioadă. Problema cea mai controversată în deceniul de reforme a tratatelor privea poziția puterii executive în cadrul UE și dacă regimul preexistent ar trebui menținut sau nu^[123]. În această privință s-au format două opinii principale.

Varianta cea mai elocventă a perspectivei „funcției unice” considera că trebuie să existe un președinte al Uniunii; funcția de președinte trebuie să fie conectată atât formal cât și substanțial cu poziția puterii executive în cadrul UE și președintele Comisiei este cel care ar trebui să exercite această funcție. Președinția Consiliului European ar trebui să continue să se rotească odată la șase luni. Adevăratul „lider” al Uniunii ar fi președintele Comisiei, a cărui legitimitate ar fi sporită prin intermediul alegerilor.

^[122] S. BULMER și W. WESSELS, *The European Council* (Macmillan, 1987); P. DE SCHOUTHEETE și H. WALLACE, *The European Council* (Notre Europe, 2002); P. LUDLOW, *The Making of the New Europe: The European Council in Brussels and Copenhagen 2002* (EuroComment, 2004); P. DE SCHOUTHEETE, „The European Council”, în PETERSON și SHACKLETON (supra, nota 69), Capitolul 3; J. WERTS, *The European Council* (Harper, 2008); U. PUETTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change* (Oxford University Press, 2014).

^[123] CRAIG (supra, nota 78), Capitolul 3.

Varianța cea mai elocventă a perspectivei „funcțiilor separate” considera că trebuie să existe un președinte al Comisiei și un președinte al Consiliului European, iar puterea executivă ar fi exercitată de ambii. Președinția Consiliului European ar fi astfel consolidată și nu s-ar mai roti între statele membre odată la șase luni. S-a considerat că acest sistem de rotație nu ar mai funcționa în cadrul unei UE extinse și că este necesară o mai mare continuitate politică. Această perspectivă era susținută de unele dintre statele mai mari, dar era combătută de unele state mai mici, care apreciau că președinția Consiliului European ar fi dominată de statele membre mai mari.

Perspectiva „funcțiilor separate” a prevalat. Tratatul de la Lisabona, urmând Tratatul Constituțional, a prevăzut că Consiliul European își alege președintele cu majoritate calificată, pentru o durată de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată, că Consiliul European definește orientările și prioritățile politice generale ale UE și a conferit președintelui Consiliului European atribuții sporite în cadrul Consiliului^[124]. Primul ocupant al noii poziții a fost Herman Van Rompuy, care fusese anterior primul ministru belgian.

(C) RAȚIUNEA EXISTENȚEI CONSILIULUI EUROPEAN

Interesele statelor membre sunt deja reprezentate în cadrul Consiliului, așa încât trebuie să cercetăm mai departe pentru a înțelege rațiunea existenței Consiliului European. Aceasta se explică, în parte, prin dezacordurile dintre statele membre. Asemenea neînțelegeri sunt de regulă rezolvate prin intermediul Consiliului, însă în cazul în care diferențele sunt extrem de grave, în privința unor probleme importante cum ar fi bugetul, soluționarea lor este posibilă numai la nivelul șefilor de guverne înșiși. Existența Consiliului European s-a datorat, de asemenea, necesității concentrării autorității la cel mai înalt nivel politic, pentru ca strategia generală a UE să poată fi planificată și pentru a construi o mai bună capacitate de răspuns la problemele mondiale importante.

(D) ATRIBUȚIILE

Penuria referirilor din tratate la Consiliul European nu trebuie să îi pună în umbră importanța. El joacă un rol central în modelarea politicii UE, stabilind parametrii de operare pentru celelalte instituții. După cum afirmă Schoutete, „coordonarea Uniunii nu ar putea fi asigurată fără o astfel de instituție la nivel înalt: Consiliul European a jucat un rol fundamental în integrarea europeană și o va face în continuare”^[125]. Chestiunile cu care se ocupă în mod obișnuit Consiliul European pot fi grupate în următoarele categorii.

Consiliul European este esențial pentru dezvoltarea Uniunii. Modificările majore ale tratatelor au fost precedate de o CIG și catalizatorul pentru organizarea unor astfel de conferințe consta, de regulă, într-o întrunire a Consiliului European. De asemenea, Consiliul European confirmă modificările subsecvente ale tratatelor^[126] și a stat în centrul dezbaterilor pentru Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona.

[124] Art. 15 alin. (5)-(6).

[125] SCHOUTETE (supra, nota 122) 57.

[126] 8 decembrie 2000.

De regulă, Consiliul European confirmă schimbările importante în structura instituțională a UE. Decizia finală cu privire la lărgirea Parlamentului ca urmare a unificării Germaniei a fost luată la un summit al Consiliului European.

Consiliul European poate constitui punctul de centralizare a inițiativelor constituționale semnificative care afectează UE. Acordurile interinstituționale între cele trei instituții principale sunt adesea concepute sau finalizate la un summit. Acordul interinstituțional privind subsidiaritatea și Declarația privind democrația, transparența și subsidiaritatea au fost redactate la întruniri ale Consiliului European:

Consiliul European examinează starea generală a economiei europene^[127], pe de o parte, deoarece prevederile din tratate privitoare la o uniune economică mai strânsă reclamă o mai mare convergență a politicilor economice naționale și, pe de altă parte, datorită importanței aspectelor economice pentru însăși sănătatea UE. Astfel, Consiliul European ia adesea inițiative pentru a combate șomajul, pentru a promova dezvoltarea și a spori competitivitatea (parte din ceea ce este cunoscut ca „agenda Lisabona”)^[128].

Consiliul European se ocupă și de soluționarea conflictelor. Acesta a fost unul dintre motivele evoluției sale și continuă să prezinte importanță. Spre exemplu, aspectele bugetare, „cine cu cât contribuie și ce beneficii financiare obține” a continuat să provoace conflicte între statele membre la începutul anilor '80 și din nou la sfârșitul acelei decade.

Consiliul European joacă un rol în inițierea sau dezvoltarea strategiilor politice. Exemplele în acest sens includ adoptarea Cartei Sociale în anul 1989, politicile menite să combată problemele legate de droguri și terorism^[129] și extinderea „metodei deschise de cooperare” la o serie de politici sociale și economice^[130].

Consiliul European este esențial pentru relațiile externe. Spre exemplu, el urmărește negocierile internaționale mai importante, cum ar fi cele cu Organizația Mondială a Comerțului (OMC). Consiliul European este cel care emite declarații cu privire la afacerile internaționale mai generale, cum ar fi războiul civil din fosta Iugoslavie sau conflictele din Liban, Irak și Siria.

Consiliul European aprobă noile aderări la UE. Astfel, Consiliul European a confirmat acceptarea aderării Bulgariei și a României la UE în ianuarie 2007 și a discutat în termeni generali abordarea UE cu privire la statutul de stat membru și la extindere^[131].

(E) ROLUL CONSILIULUI EUROPEAN

Consiliul European constituie un exemplu clasic de modificare a structurii instituționale inițiale prevăzută de tratate pentru a o pune în acord cu realitatea politică. El a evoluat de la o serie de întruniri *ad-hoc* în afara literei tratatelor la o practică mai ordonată a întâlnirilor la nivel înalt. Recunoașterea sa în cadrul tratatelor a avut loc prima dată prin AUE, fiind modificată prin amendamente ulterioare la tratate.

^[127] A se vedea, e.g., Consiliul European extraordinar de la Luxemburg, 20 noiembrie 1997; Consiliul European de la Stockholm, 24 martie 2001.

^[128] Consiliul European de la Lisabona, Concluziile președinției, 23-24 martie 2000; Consiliul European de la Nisa, Concluziile președinției, 7-9 decembrie 2000; Consiliul European, Concluziile președinției, 22-23 martie 2005.

^[129] Consiliul European extraordinar de la Bruxelles, 21 septembrie 2001.

^[130] *Supra*, nota 128.

^[131] Consiliul European de la Bruxelles, Concluziile președinției, 15-16 iunie 2006, pct. 52-53.

Consiliul European joacă un rol central în procesul decizional al UE. În realitate, nicio evoluție importantă pe plan intern sau extern nu poate avea loc fără să fi fost examinată în prealabil de către Consiliul European. Rezoluțiile pe care le adoptă nu au forță juridică, însă, cu toate acestea, oferă cadrul în care celelalte instituții examinează probleme politice mai concrete. Citându-i pe Westlake și Galloway, „nu exagerăm când afirmăm că, din 1975, majoritatea deciziilor politice esențiale ale Comunității Europene au fost luate în Consiliul European”^[132].

Relațiile dintre Consiliul European și celelalte instituții ale UE au evoluat. Primele întâlniri la nivel înalt ale Consiliului European au fost privite cu suspiciune de către Comisie, din moment ce aveau de regulă un caracter secret, iar Comisia era de obicei exclusă. În prezent, lucrurile stau cu totul altfel. Consiliul European a reprezentat mecanismul instituțional prin care Comisia să își asigure acordul mai multor state membre pentru inițiativele importante^[133]. Agenda Consiliului European este pregătită de CAG^[134]. Președintele Comisiei este membru al Consiliului European și multe din inițiativele Consiliului European sunt rezultatul sugestiilor Comisiei, care sunt introduse pe ordinea de zi pregătită de CAG. Din anul 1988, președintele Parlamentului European ia cuvântul în cadrul sesiunilor plenare ale Consiliului European.

Relația dintre președintele Consiliului European, președintele Comisiei și țara care deține președinția Consiliului pentru un mandat de șase luni este aspectul principal în lumea post-Lisabona. Interacțiunea dintre aceștia modelează politicile și prioritățile UE. Opozanții regimului de la Lisabona au susținut că aceasta ar semăna confuzie și ar diviza răspunderea, crescând interguvernamentalismul și reducând dimensiunea supranațională a UE. Promovarea președintelui Comisiei la a fi „unicul” președinte al UE ar fi generat, însă, tensiuni și probleme adevărate. În realitate, autoritatea executivă din cadrul UE a fost întotdeauna împărțită și, în această privință, Tratatul de la Lisabona reprezintă continuitatea și nu îndepărtarea de practica din trecut. Mai mult decât atât, există motive pentru care cei trei actori instituționali să caute să ajungă la consens, în locul conflictului^[135].

5. ÎNALTUL REPREZENTANT AL UNIUNII PENTRU AFACERI EXTERNE ȘI POLITICA DE SECURITATE

(A) ATRIBUȚII

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate nu este menționat la art. 13 TUE și, prin urmare, nu este, *stricto sensu*, o instituție a UE. Cu toate acestea, constituie o funcție importantă care trebuie examinată în cadrul acestui capitol.

În cadrul Convenției privind Viitorul Europei au avut loc dezbateri cu privire la modificările care ar trebui aduse în domeniul răspunderii instituționale pentru relații externe^[136]. Tratatul Constituțional a creat postul de Ministru al UE pentru afaceri externe, care urma să „con-

[132] WESTLAKE și GALLOWAY (*supra*, nota 72) 177.

[133] *Idem* 179-180.

[134] Art. 16 alin. (6) TUE; Decizia Consiliului 2009/937 (*supra*, nota 76), art. 2 alin. (3).

[135] CRAIG (*supra*, nota 78), Capitolul 3.

[136] CONV 459/02, Raport final al grupului de lucru VII privind acțiunea externă, Bruxelles, 16 decembrie 2002, 19-23.

ducă” politica externă și de securitate comună a Uniunii^[137]. Nomenclatura s-a schimbat în Tratatul de la Lisabona, deoarece unele dintre statele membre erau nemulțumite de conotațiile „statale” ale titlaturii „ministru al UE pentru afaceri externe”^[138], care a fost, prin urmare, modificată în Tratatul de la Lisabona în Întăltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate^[139].

Cu toate acestea, fondul dispozițiilor din Tratatul de la Lisabona este același cu cel din Tratatul Constituțional. Astfel, Întăltul Reprezentant este numit de Consiliul European cu majoritate calificată, cu acordul președintelui Comisiei^[140]. Ocupantul funcției este unul dintre vicepreședinții Comisiei și este răspunzător cu relațiile externe și coordonarea altor aspecte ale acțiunii externe a Uniunii^[141]. Întăltul Reprezentant dirijează politica externă și de securitate comună a UE^[142], ia parte la lucrările Consiliului European^[143], prezidează CAE^[144] și este și vicepreședinte al Comisiei. Prin urmare, Întăltul Reprezentant poartă „două pălării” sau poate trei, dacă privim prezidarea CAE ca fiind distinctă față de celelalte funcții.

(B) ROLUL ÎNTĂLTULUI REPREZENTANT

Ideea că puterea executivă în cadrul Uniunii este partajată între Consiliul European și Comisie este personificată în această funcție. S-a susținut că funcția triplă a Întăltului Reprezentant ar putea duce la schizofrenie instituțională, ocupantul funcției fiind supus unor loialități conflictuale^[145]. De asemenea, există teme juridic pentru a conchide că loialitatea instituțională datorată de Întăltul Reprezentant Comisiei este limitată și circumscrisă de responsabilitățile sale în cadrul CAE și al Consiliului European^[146]. Cu toate acestea, nu trebuie să presupunem prea ușor că Comisia va fi slăbită prin crearea noii funcții. Întăltul Reprezentant este vicepreședinte în cadrul Comisiei, cu responsabilități privind relațiile externe. Lecțiile și ideile generate de această activitate de „primă linie” vor produce inevitabil un impact asupra propunerilor cu care contribuie Întăltul Reprezentant la dezvoltarea mai strategică a politicii externe comune, conform deciziilor Consiliului European concretizate de CAE. Bineînțeles, această situație este „cu dus și întors”. Influența acționează în sens invers, astfel că accentul strategic global al Consiliului European va avea un impact asupra modului în care Întăltul Reprezentant își îndeplinește responsabilitățile în relațiile externe, în cadrul Comisiei.

[137] Art. 1-28 TC.

[138] Consiliul European de la Bruxelles, 21-22 Iunie 2007, Anexa 1, pct. 3.

[139] Art. 18 TUE.

[140] Art. 18 alin. (1) TUE.

[141] Art. 18 alin. (4) TUE.

[142] Art. 18 alin. (2) TUE.

[143] Art. 15 alin. (2) TUE.

[144] Art. 18 alin. (3) TUE.

[145] Y. DEVUYST, „The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: «Community Method» and «Democratic Deficit» Reassessed” (2008) 39 Georgetown Jnl Int Law 247, 294-295.

[146] Art. 18 alin. (4) TUE; A. DASHWOOD și A. JOHNSTON, „The Institutions of the Enlarged EU Under the Regime of the Constitutional Treaty” (2004) 41 CMLRev 1481, 1504.

6. PARLAMENTUL EUROPEAN

Povestea Parlamentului European este cea a unei transformări graduale dintr-o Adunare relativ lipsită de putere, conform Tratatului CECO din 1952, în instituția considerabil întărită de astăzi^[147]. Istoricul instituției a fost prezentat în Capitolul 1, iar rolul său în procesul legislativ este abordat în Capitolul 5. Adunării i-au fost acordate atribuții reduse prin Tratatul CECO și prin prevederile inițiale ale Tratatelor CEE și Euratom. Ea era menită să exercite atribuții consultative și de supraveghere, nu să joace vreun rol legislativ substanțial.

Totuși, în ciuda faptului că „guvernarea tehnocratică” de elită înființată de Tratatul CECO nu a fost preluată de Tratatul CEE, instituțiile create de acesta din urmă erau departe de a fi un model de organizare democratică. Am văzut în Capitolul 1 cum a crescut influența Parlamentului prin cele două tratate bugetare din 1970 și 1975 și, după trecerea la alegerile directe, prin procedurile „cooperării” și „avizului conform” introduse prin AUE și procedura „codeciziei” din Tratatul de la Maastricht din 1992^[148], care a fost întărită și extinsă prin Tratatul de la Amsterdam și Nisa^[149]. În prezent, Parlamentul European exercită atribuții importante legislative, bugetare și de supraveghere. Cu toate că modificările aduse procesului legislativ au întărit puterea singurei instituții europene alese în mod direct, problemele legitimității democratice a UE nu au fost, astfel, soluționate^[150]. Problema „demosului” este una complexă^[151], iar cea a legitimității democratice va fi examinată mai jos^[152].

(A) COMPUNERE ȘI FUNCȚIONARE

Sediul Parlamentului se află la Strasbourg, dar are și un secretariat la Luxemburg, iar unele întruniri ale sesiunilor sau comisiilor au loc la Bruxelles, în scopul facilitării contactului cu Comisia și Consiliul^[153]. Articolul 14 alin. (2) TUE dispune că:

Parlamentul European este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii. Numărul acestora nu poate depăși șapte sute cincizeci, plus președintele. Reprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru. Niciunui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri.

[147] R. CORBETT, *The European Parliament's Role in Closer Integration* (Palgrave, 1998); B. RITTBGER, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State* (Oxford University Press, 2005); D. JUDGE și D. EARNshaw, *The European Parliament* (ed. a 2-a, Palgrave, 2008); R. CORBETT, F. JACOBS și M. SHACKLETON, *The European Parliament* (ed. a 8-a, Harper, 2011).

[148] P. RAWORTH, „A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community” (1994) 19 ELRev 16.

[149] A. DASHWOOD, „The Constitution of the European Union after Nice: Law-Making Procedures” (2001) 26 ELRev 215.

[150] D. BEETHAM și C. LORD, *Legitimacy and the EU* (Longman, 1998); C. LORD, *Democracy in the European Union* (Sheffield University Press, 1998).

[151] J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe* (Cambridge University Press, 1999); P. SCHMITTER, *How to Democratize the European Union ... And Why Bother?* (Rowman & Littlefield, 2000); E. SMITH, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration* (Kluwer, 1996).

[152] *Infra*, Capitolul 5.

[153] Cauza C-345/95, *Franța/Parlamentul* [1997] ECR I-5215, referitoare la organizarea sesiunilor plenare la Strasbourg.

Consiliul European adoptă în unanimitate, la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, o decizie de stabilire a componenței Parlamentului European, cu respectarea principiilor menționate la primul paragraf.

După multe discuții^[154], în 2005 a fost adoptat un Statut care să reglementeze aspecte importante ale drepturilor și obligațiilor membrilor Parlamentului European (MPE)^[155]. Statutul a intrat în vigoare la începutul mandatului parlamentar din 2009 și tratează importante chestiuni de principiu: MPE sunt liberi și independenți, iar înțelegerile privind demisia unui membru înainte de expirarea sau la finalul legislaturii sunt nule de drept; ei au dreptul de a face propuneri de acte normative ale UE și au dreptul să consulte orice dosar deținut de PE. Statutul reglementează și chestiuni practice legate de remunerare, asigurări și altele asemenea. Problema remunerării a avut o importanță deosebită, având în vedere că până acum aceasta era determinată de normele naționale, apărând diferențe considerabile între statele membre.

Numărul de locuri pentru fiecare țară variază, dar, cu toate acestea, „reprezentativitatea” Parlamentului European a fost criticată deoarece numărul de membri alocat fiecărui stat nu este strict proporțional cu mărimea populației și statele mai mici sunt supra-reprezentate în mod disproporționat. Un alt motiv de îngrijorare a fost acela că, în ciuda alegerilor directe ținute încă din 1979^[156], nu a fost creată procedura electorală uniformă preconizată inițial^[157]. Articolul 223 TFUE impune Parlamentului European să elaboreze un proiect referitor la alegerea membrilor săi prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre. Acest lucru nu s-a întâmplat încă, dar există o decizie care precizează că MPE trebuie aleși pe baza reprezentării proporționale, că alegerile trebuie să aibă loc prin sufragiu universal și direct, secret și liber exprimat. Statele membre pot fixa un prag pentru alocarea locurilor, cu condiția ca acesta să nu depășească 5% din totalul voturilor exprimate la nivel național^[158].

La fel ca în cazul Comisiei, mandatul Parlamentului este de cinci ani^[159]. Ca urmare a prevederilor referitoare la cetățenie incluse în Tratatul de la Maastricht, cetățenii Uniunii rezidenți ai oricărui stat membru au câștigat dreptul de a alege și de a fi aleși în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European^[160]. Prezența la vot pentru PE a fost, însă, scăzută^[161], fapt îngrijorător dacă ținem cont că discursul tradițional al UE privind democrația se bazează tocmai pe legitimarea democratică a Parlamentului European. Mai mult decât atât,

[154] CORBETT, JACOBS și SHACKLETON (*supra*, nota 147) 59-69.

[155] Decizia 2005/684/CE a Parlamentului European din 28 septembrie 2005 de adoptare a Statului deputaților în Parlamentul European, [2005] JO L262/1; Decizia Biroului Parlamentului European din 19 mai și 9 iulie 2008 privind normele de punere în aplicare a statutului deputaților în Parlamentul European [2008] JO C159/1; Decizia Biroului Parlamentului European din 11 și 23 noiembrie 2009, 14 decembrie 2009, 19 aprilie 2010 și 5 iulie 2010 cu privire la modificarea normelor de punere în aplicare a Statutului deputaților în Parlamentul European [2010] JO C180/1.

[156] Decizia 76/787 [1976] JO L278/1.

[157] CORBETT, JACOBS și SHACKLETON (*supra*, nota 147) 14-16.

[158] Decizia Consiliului 2002/772/CE, Euratom din 25 iunie 2002 și 23 septembrie 2002 pentru modificarea Actului privind alegerea reprezentanților în Parlamentul European prin vot universal direct, anexată Deciziei 76/787/CECO, CEE, Euratom [2002] JO L283/1.

[159] Art. 14 alin. (3) TUE.

[160] Art. 22 alin. (2) TFUE.

[161] M. FRANKLIN, „European Elections and the European Voter”, în RICHARDSON (*supra*, nota 69), Capitolul 11.

există diferențe semnificative în ceea ce privește prezența la vot între diferitele state membre.

MPE sunt așezați în funcție de grupurile politice din care fac parte, și nu de naționalitate, cele mai mari fiind Grupul Partidului Popular European (creștin democrații și democrații europeni), de centru dreapta, cu 221 de locuri după alegerile din 2014 și Grupul Alianței Progresiste a Socialiștilor și Democraților din Parlamentul European, cu 191 de locuri. Celelalte grupuri sunt Conservatorii și Reformiștii Europeni cu 70 de locuri; Grupul Alianței Liberalilor și Democraților pentru Europa cu 67 de locuri; Grupul Confederal al Stângii Unite Europene/Stânga Verde Nordică cu 52; Grupul Verzilor/Alianța Liberă Europeană cu 50 și Grupul Europa Libertății și Democrației cu 48. Pe lângă acestea mai existau 52 de membri neafiliați.

Articolul 224 TFUE se ocupă de partidele politice europene. Acesta dispune ca Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, să adopte regulamente care să stabilească statutul partidelor politice la nivel european și în special regulile legate de finanțarea acestora^[162]. În timp ce susținătorii unui adevărat spațiu politic european regretă de mult timp absența unor partide politice corect constituite de talie europeană, chiar și acești mici pași spre înființarea lor nu au fost feriți de discuții.

Parlamentul își alege președintele și paisprezece vicepreședinți pentru mandate de doi ani și jumătate, aceștia formând Biroul Parlamentului^[163]. Biroul este organul de reglementare care se ocupă de bugetul Parlamentului și de problemele administrative, organizatorice și de personal ale acestuia^[164]. De asemenea, sunt aleși cinci chestori care asistă Biroul cu vot consultativ^[165] și se ocupă de problemele administrative și financiare care îi privesc direct pe membri. „Conferința președinților” este compusă din președinte și liderii diferitelor grupuri politice parlamentare^[166] și constituie organul de guvernare politică a Parlamentului. Ea stabilește ordinea de zi a sesiunilor plenare, fixează orarul de lucru al organelor parlamentare, stabilește atribuțiile și mărimea comisiilor și delegațiilor parlamentare și ține legătura cu alte instituții ale UE și cu parlamentele naționale^[167].

Parlamentul are comisii permanente pe probleme care includ: afacerile externe; drepturile omului; securitate și apărare; dezvoltare; comerț internațional; bugete; control bugetar; afaceri economice și monetare; ocuparea forței de muncă și afaceri sociale; mediu, sănătate publică și siguranță alimentară; industrie, cercetare și energie; piața internă și protecția consumatorului; transport și turism; dezvoltare regională; agricultură și dezvoltare rurală; pescuit; cultură și educație; afaceri juridice; libertăți civile, justiție și afaceri interne; afaceri constituționale; drepturile femeii și egalitatea între sexe și petiții. De asemenea, pot fi înființate subcomisii și comisii temporare sau comisii de anchetă. Parlamentul este asistat de un secretariat numeros de aproximativ 3.500 de angajați, condus de un secretar general.

[162] Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1141/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2014 privind statutul și finanțarea partidelor politice europene și a fundațiilor politice europene [2014] JO L317/1; Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1142/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2014 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 în ceea ce privește finanțarea partidelor politice europene [2014] JO L317/28.

[163] Regulamentul de procedură al Parlamentului European, al 8-lea mandat parlamentar, 2015, art. 24.

[164] *Idem*, art. 25.

[165] *Idem*, art. 18, 24.

[166] *Idem*, art. 26.

[167] *Idem*, art. 27.

Comisiile parlamentare sunt vitale funcționării PE, din moment ce ele examinează propunerile legislative ale Comisiei^[168]. Ele pot înainta și rapoarte din propria lor inițiativă^[169].

(B) ATRIBUȚII

(i) Atribuții legislative

Procesul legislativ va fi descris mai jos^[170]. Pentru moment vom specifica doar că, de-a lungul timpului, poziția PE în acest proces a devenit mai puternică. Înaintea Actului Unic European, ca regulă generală, PE avea doar dreptul de a fi consultat cu privire la legislație și numai în cazul în care exista o prevedere expresă în tratate în acest sens. AUE a introdus procedura cooperării, care a dus la o mai mare implicare a PE în procesul legislativ. Procedura codeciziei a fost introdusă de Tratatul de la Maastricht și a făcut efectiv din PE un partener egal, sau aproape egal^[171], al Consiliului, în domeniile în care se aplică^[172].

Aceasta a fost redenumită procedura legislativă ordinară prin Tratatul de la Lisabona^[173], iar sfera sa de aplicare a fost extinsă asupra altor aproximativ patruzeci de domenii. Statutul de egalitate al PE cu Consiliului este afirmat la art. 14 alin. (1) TUE, care dispune în prezent că PE exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislative și bugetară. În plus, există anumite domenii în care este necesar avizul conform al PE pentru adoptarea legislației. PE dispune în prezent de un drept de veto asupra actelor delegate^[174], dar realitatea acestui nou regim este incertă, după cum vom vedea mai jos^[175].

Modificările aduse rolului PE în procesul legislativ, în special prin intermediul actualei proceduri legislative ordinare, au adus această instituție de la marginile UE la poziția de jucător important în conturarea legislației. Rolul său a fost consolidat prin întrunirile regulate ținute de Consiliu, Comisie și PE în cadrul conferințelor interinstituționale, precum și prin contribuția crescută a PE la stabilirea agendei legislative generale.

PE a utilizat frecvent mijloace procesuale pentru a-și apăra rolul în procesul legislativ^[176] și pentru a contesta alegerea procedurii legislative pentru o anumită măsură^[177]. După câteva ezitări^[178], CEJ a statuat că PE are calitate procesuală activă în acțiunile în anulare, cu condiția ca prerogativele sale să fi fost încălcate^[179]. De asemenea, este bine cunoscut modul în care Curtea a inclus Parlamentul în rândul persoanelor cu calitate procesuală

[168] *Idem*, regulile 43-48.

[169] C. NEUHOLD, „The «Legislative Backbone» Keeping the Institution Upright? The Role of the European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process”, European Integration online Papers, vol. 5 (2001) nr. 10.

[170] *Infra*, Capitolul 5.

[171] A. KREPPPEL, „What Affects the European Parliament's Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments” (1999) 37 JCMS 521.

[172] Art. 251 CE.

[173] Art. 289 și art. 294 TFUE.

[174] Art. 290 TFUE.

[175] *Infra*, Capitolul 4.

[176] Cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul* [1980] ECR 3333; cauza 139/79, *Maizena/Consiliul* [1980] ECR 3393.

[177] A se vedea, e.g., cauza C-22/96, *Parlamentul European/Consiliul (Rețelele de telefonie)* [1998] ECR I-3231; cauza C-42/97, *Parlamentul European/Consiliul (Diversitatea lingvistică)* [1999] ECR I-869; H. CULLEN și A. CHARLESWORTH, „Diplomacy by Other Means: The Use of Legal Basis Litigation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States” (1999) 36 CMLRev 1243.

[178] Cauza 302/87, *Parlamentul/Consiliul (Comitologie)* [1988] ECR 5616.

[179] Cauza C-70/88, *Parlamentul/Consiliul (Cernobâl)* [1990] ECR I-2041; cauza C-187/93, *Parlamentul/Consiliul (Transportul deșeurilor)* [1994] ECR I-2857.

pasivă în acțiunea în anulare, deși la acel moment art. 173 CEE menționa numai Consiliul și Comisia^[180].

Diferitele evoluții judiciare au fost încorporate treptat în tratate, prin modificări succesive ale acestora. Astfel, spre exemplu, PE are *locus standi* deplin alături de Comisie, Consiliu și statele membre, pentru a introduce o acțiune în anulare^[181].

Rolul PE în legătură cu Politica externă și de securitate comună este mai mic^[182]. În prezent, Întăutul Reprezentant este cel care are îndatorirea de a consulta Parlamentul European asupra aspectelor principale ale PESC și trebuie să țină cont de punctele de vedere ale acestuia. Parlamentul European poate să adreseze întrebări Consiliului și să facă recomandări Consiliului și Întăutului Reprezentant.

(ii) Atribuții de numire și de destituire

Răspunderea Comisiei în fața Parlamentului a fost mărită treptat. PE a avut întotdeauna posibilitatea de a cenzura Comisia și de a cere demisia acesteia^[183]. Această din urmă competență nu a fost folosită efectiv niciodată, deși au fost depuse mai multe moțiuni de cenzură, inclusiv în perioada anterioară demisiei Comisiei Santer în 1999.

Începând cu Tratatul de la Maastricht, PE a primit și dreptul de a participa la numirea Comisiei. Articolul 14 alin. (1) TUE dispune că PE alege președintele Comisiei, dar acesta trebuie coroborat cu art. 17 alin. (7) TUE, care prevede influența Consiliului European asupra alegerii candidatului propus Parlamentului European.

Astfel, potrivit sistemului oficial, ținând seama de alegerile pentru PE și după ce a procedat la consultările necesare, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune PE un candidat la funcția de președinte al Comisiei. Acest candidat este ales de PE cu majoritatea membrilor care îl compun. În cazul în care acest candidat nu întrunește majoritatea, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune, în termen de o lună, un nou candidat, care este ales de Parlamentul European în conformitate cu aceeași procedură.

Acest regim a suferit însă modificări de fond ca urmare a alegerilor parlamentare din 2014, când candidații sprijiniți de partidele de frunte din cadrul PE au solicitat în mod deschis voturi pentru funcția de președinte al Comisiei. După unele discuții, Consiliul European a acceptat că rezultatul alegerilor trebuie onorat și candidatul partidului care a obținut cele mai multe voturi trebuie să devină președintele Comisiei. Este foarte probabil ca această practică să continue la alegeri viitoare ale PE. În plus, comisiile PE interviează comisarii propuși cu privire la domeniul care le-a fost desemnat, ceea ce a condus la înlocuirea persoanelor nominalizate pentru funcția de comisar^[184].

[180] Cauza 294/83, *Partidul Ecologist „Les Verts”/Parlamentul* [1986] ECR 1339, pct. 23.

[181] Art. 263 TFUE.

[182] Art. 36 TUE.

[183] Art. 234 TFUE.

[184] În cazul membrilor Curții de Conturi și președintelui, vicepreședintelui și Comitetului executiv al Băncii Centrale Europene, Parlamentul este consultat de Consiliu și de statele membre, dar aprobarea sa nu este necesară – art. 283, art. 286 TFUE.

(iii) Atribuții de supraveghere

PE monitorizează activitățile celorlalte instituții, în special ale Comisiei, prin adresarea de întrebări și prin înființarea unor comisii de anchetă. Practicile de lungă durată care au permis înființarea comisiilor de anchetă și dreptul de a adresa o petiție PE au fost consacrate expres prin Tratatul de la Maastricht și sunt prevăzute în prezent de art. 226 și art. 227 TFUE^[185].

Tratatul de la Maastricht a prevăzut și numirea de către Parlament a unui Ombudsman. Ombudsmanul primește plângerile din partea cetățenilor Uniunii sau a persoanelor fizice sau juridice din state terțe cu reședința sau sediul pe teritoriul UE, privind „cazuri de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii”^[186], precum și să „efectuează investigațiile pe care le consideră justificate, din proprie inițiativă sau pe baza plângerilor care i-au fost adresate direct sau prin intermediul unui membru al Parlamentului European”^[187]. Ombudsmanul este numit pe durata mandatului Parlamentului și poate fi destituit din funcție de către CJUE, la cererea PE, în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării funcțiilor sale sau a comis o abatere gravă^[188].

Instanțele UE, în exercitarea funcțiilor lor jurisdicționale, sunt excluse din jurisdicția Ombudsmanului, iar acesta nu poate derula o investigație din proprie inițiativă în legătură cu fapte care sunt supuse unei proceduri judiciare. Cu toate acestea, principala limitare a sferei de competență a Ombudsmanului constă în faptul că numai instituțiile UE, nu și cele naționale, sunt supuse acesteia.

Organele UE supuse autorității Ombudsmanului trebuie să furnizeze informațiile cerute și să permită accesul la dosare, cu excepția situațiilor în care sunt invocate motive de confidențialitate. Ombudsmanul este abilitat, conform art. 228 TUE, să desfășoare investigații din proprie inițiativă, cum a fost cazul investigației din 1996 privitoare la accesul publicului la documentele deținute de o serie de instituții și organe comunitare^[189]. Ombudsmanul transmite apoi un raport Parlamentului și instituției investigate, iar persoana care a formulat plângerea este informată cu privire la rezultatul acestor investigații. Ombudsmanul a elaborat și o serie de rapoarte speciale ca urmare a răspunsurilor instituțiilor la recomandările sale cu privire la anumite plângeri și a propus ca recomandările sale să fie adoptate de Parlament ca rezoluții; în unele cazuri, cum ar fi în legătură cu necesitatea unui Cod de bună administrare, Ombudsmanul a sugerat adoptarea unui regulament administrativ.

Funcția Ombudsmanului este considerată un succes și este privită din ce în ce mai mult ca o sursă de norme administrative, nu doar un simplu mijloc de mediere pentru plângerile cetățenilor^[190]. Și art. 43 din Carta drepturilor fundamentale ale UE face referire la instituția Ombudsmanului. Acesta a făcut frecvent referire la dreptul fundamental la o bună

[185] E. MARIAS, „The Right to Petition the European Parliament after Maastricht” (1994) 19 ELRev 169.

[186] Art. 228 alin. (1) TFUE; K. HEED, *The European Ombudsman: Redress and Control at Union Level* (Kluwer, 2000); P. BONNOR, *The European Ombudsman: A Novel Rule-Source in Community Law* (PhD, Florence EUI, 2001).

[187] Art. 228 alin. (1) TFUE.

[188] Art. 228 alin. (2) TFUE.

[189] [1998] JO C44/1.

[190] P. BONNOR, „The European Ombudsman: A Novel Source of Soft Law in the EU” (2000) 25 ELRev 39; I. HARDEN, „A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union Européenne: la mission du Médiateur européen” [2001] RTDE 573.

administrare cuprins în art. 41 al Cartei. Raportul anual al Ombudsmanului conține o abundență de informații valoroase referitoare la plângerile primite și la soluționarea acestora.

(iv) Atribuții bugetare

PE deține atribuții importante și în legătură cu bugetul. Acesta și-a folosit atribuțiile bugetare pentru a face presiuni în vederea operării unor modificări generale în alocarea competențelor între instituții și, nu arareori, aceste conflicte au fost deduse Curții^[191]. Procedura de adoptare a bugetului este complexă și este cuprinsă la art. 314 TFUE, care este o variantă a procedurii legislative ordinare.

(C) ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Cu certitudine, PE a căpătat o mai mare importanță în procesul decizional al UE odată cu AUE. Atribuțiile sale legislative, de supraveghere și bugetare au crescut, la fel și autoritatea sa în numirea Comisiei. Gradul cel mai înalt de influență al PE s-a manifestat asupra legislației primare, cu un impact mai scăzut asupra deciziilor istorice, cum ar fi revizuirea tratatelor, sau asupra implementării politicilor, după cum se poate observa în cazul dreptului secundar elaborat prin comitologie. Modificarea atribuțiilor PE rămâne totuși notabilă.

R. CORBETT, F. JACOBS și M. SHACKLETON, *The European Parliament*
(Parlamentul European)^[192]

Rolul Parlamentului European în procedura legislativă comunitară a evoluat de la lipsa inițială a oricărui rol, la un rol consultativ, până la cel de colegiutor, alături de Consiliu. Parlamentul și-a demonstrat capacitatea de a iniția legi în domenii de interes pentru public, de a impune amendamente substanțiale propunerilor legislative majore și de a obliga Consiliul să revizuiască elemente importante din numeroase poziții comune pe care le-a adoptat.

Parlamentul European nu este un parlament suveran în sensul de a avea ultimul cuvânt. Pe de altă parte, nu este nici un parlament ale cărui atribuții sunt exercitate în practică pentru a legitima dorințele legislative ale unui guvern. El reprezintă o instituție independentă ai cărei membri nu sunt obligați să sprijine o anumită majoritate la guvernare și care nu deține o coaliție majoritară permanentă. (...)

Parlamentul European este acum o parte bine determinată a triunghiului instituțional. Din punct de vedere istoric, acest fapt este remarcabil în sine. Expresia „triunghi instituțional” nu era practic deloc folosită cu două decenii în urmă, când majoritatea comentatorilor se refereau la o Comunitate bicefală alcătuită din Comisie și Consiliu. Problema care se pune acum este mai degrabă aceea de a păstra și a dezvolta statutul de egalitate pe care Parlamentul l-a câștigat în raport cu celelalte două instituții, precum și aceea de a sensibiliza electoratul european cu privire la contribuția în continuă creștere a Parlamentului la elaborarea legislației europene care ne afectează pe toți.

[191] A se vedea, e.g., cauza 34/86, *Consiliul/Parlamentul European* [1986] ECR 2155; cauza 377/87, *Parlamentul European/Consiliul* [1988] ECR 4017; cauza C-284/90, *Consiliul/Parlamentul European* [1992] ECR I-2277.

[192] CORBETT, JACOBS și SHACKLETON (supra, nota 147) 245.

Rămâne deschisă întrebarea de ce Parlamentul și-a putut mări atribuțiile în acest fel. Auel și Rittberger^[193] au susținut că forța motrice a constituit-o necesitatea de a diminua deficitul de legitimitate. Conceptul de legitimitate internă sugerează ideea că acțiunile politice sunt legitime întrucât ele reflectă „voința poporului”, care este identificată de regulă prin intermediul legiuitorului. Conceptul de legitimitate externă surprinde ideea că opțiunile politice adoptate în acest fel promovează efectiv bunăstarea respectivei comunități^[194]. Transferurile de competență de la statele membre către CE au creat astfel o asimetrie între legitimitatea internă și cea externă, și de aici un deficit de legitimitate, din moment ce mecanismul normal al legitimității interne, prin intermediul parlamentelor naționale, a fost redus datorită creșterii numărului de domenii reglementate de UE. Un răspuns posibil a fost cultivarea implicării crescute a parlamentelor naționale în procesul decizional al UE^[195]. Un alt răspuns posibil la acest deficit de legitimitate a fost creșterea competențelor PE.

K. AUEL și B. RITTBERGER, *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*

(Parlamentul European, parlamentele naționale și integrarea europeană)^[196]

Am argumentat că elitele politice – începând de la adoptarea AUE – au întărit gradual atribuțiile legislative ale Parlamentului European și, prin aceasta, capacitatea sa de a influența politica europeană. Deși deciziile statelor membre de a crește competențele legislative ale Parlamentului European nu au fost lipsite de controverse, introducerea și transferul deciziilor legate de politicile sectoriale la nivel european a atras ceea ce numim „deficit de legitimitate”: elitele politice europene au ajuns să considere că centralizarea sarcinilor politice la nivel european subminează capacitatea parlamentelor naționale de a controla și influența propriile guverne în activitatea de elaborare a politicilor europene. Consolidarea puterii legislative a Parlamentului European a fost apreciată astfel ca servind drept mecanism de „compensare” a „deparlamentarizării” interne.

7. INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI

Anterior Tratatului de la Lisabona, instanțele comunitare cuprindeau Curtea de Justiție (CEJ), Tribunalul de Primă Instanță (TPI) și camerele jurisdicționale^[197]. Denumirile au fost modificate prin Tratatul de la Lisabona. Expresia „Curtea de Justiție a Uniunii Europene” include Curtea de Justiție, Tribunalul (succesorul TPI) și tribunalele specializate (noua denumire a camerelor jurisdicționale). Articolul 19 alin. (1) TUE prevede că:

Curtea de Justiție a Uniunii Europene cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunale specializate. Aceasta asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor.

[193] K. AUEL și B. RITTBERGER, „*Fluctuant nec Merguntur*. The European Parliament, National Parliaments and European Integration”, în RICHARDSON (supra, nota 69) 125-129. Argumentarea este dezvoltată în mai mare detaliu în RITTBERGER (supra, nota 147).

[194] F. SCHARPF, *Governing in Europe, Effective and Democratic?* (Oxford University Press, 1999) 6-7.

[195] AUEL și RITTBERGER (supra, nota 193) 129-136.

[196] *Idem* 136-137.

[197] R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice* (Macmillan, 1998); A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2006).

(A) CURTEA DE JUSTIȚIE

Articolul 19 alin. (1) TUE dispune că CJUE este compusă din câte un judecător pentru fiecare stat membru. Aceștia sunt numiți „de comun acord de către guvernele statelor membre”^[198], după consultarea unui comitet de experți care avizează cu privire la capacitatea candidaților de a exercita funcția de judecător al CJUE^[199]. Judecătorii și avocații generali ai Curții trebuie aleși dintre personalități care prezintă toate garanțiile de independență, care întrunesc condițiile cerute pentru exercitarea, în țările lor, a celor mai înalte funcții jurisdicționale, sau care sunt jurisconsulți ale căror competențe sunt recunoscute^[200]. Mandatul este de șase ani, dar judecătorul poate fi reales. Numirile sunt decalate astfel încât să aibă loc o înlocuire parțială a judecătorilor odată la trei ani^[201]. Curtea își alege președintele și un vicepreședinte dintre judecătorii săi^[202] și își numește grefierul^[203].

CJUE este asistată de avocați generali^[204]. Cerințele pentru selecție, metodele de numire și condițiile de exercitare a funcției avocaților generali (AG) sunt aceleași ca pentru judecătorii CJUE. Conform art. 252 TFUE, principala îndatorire a AG este să prezinte în ședință publică concluzii motivate cu privire la cauzele care necesită intervenția sa. Nu în fiecare cauză sunt necesare concluzii ale AG^[205].

Unele state membre au numit profesori universitari ca judecători ai CJUE, în timp ce altele, cum ar fi Marea Britanie și Irlanda, au numit avocați sau judecători naționali. Dacă un judecător sau avocat general, conform aprecierii unanime a celorlalți judecători și AG, nu mai corespunde condițiilor cerute sau nu mai satisface obligațiile rezultate din funcția lor, el poate fi destituit din funcție^[206]. Judecătorii nu pot deține alte funcții politice sau administrative cât timp sunt membri ai Curții și, în afară de înlocuirea lor normală, mandatul poate înceta prin deces, demisie sau destituire din funcție^[207].

Curtea poate judeca în plen, în „Marea Cameră” alcătuită din cincisprezece judecători, sau în complete („camere”), conform regulilor stabilite de Statut^[208]. În plen judecă atunci când cauza este considerată a fi de o importanță deosebită sau când obiectul cauzei aceasta o justifică, cum ar fi în situația unei acțiuni pentru demiterea Ombudsmanului sau a unui comisar^[209]. Marea Cameră judecă toate cauzele în care sunt parte statele membre sau o instituție, la cererea acestora, precum și cauzele deosebit de complexe sau impor-

[198] Art. 253 TFUE.

[199] Art. 255 TFUE.

[200] Art. 19 alin. (2) TUE, art. 253 TFUE.

[201] Art. 253 TFUE.

[202] Regulamentul (UE, Euratom) nr. 741/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 august 2012 de modificare a Protocolului privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Anexei I la acesta [2012] JO L228/1; Decizia 2012/671/UE a Curții de Justiție din 23 octombrie 2012 privind funcțiile jurisdicționale ale vicepreședintelui Curții [2012] JO L300/47.

[203] Art. 253 TFUE.

[204] Art. 252 TFUE.

[205] Protocolul (nr. 3) privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, versiunea consolidată, 1 iulie 2013, art. 20; art. 281 TFUE cuprinde mecanismul de modificare a Statutului.

[206] *Idem*, Statut, art. 6.

[207] *Idem*, Statut, art. 4.

[208] Art. 251 TFUE.

[209] Statut (*supra*, nota 205), art. 16.

tante^[210]. Însă, marea majoritate a cauzelor sunt deduse camerelor de trei sau cinci judecători^[211], fapt vital funcționării Curții, dată fiind supraaglomerarea sa.

Competența CJUE este stabilită de tratate și multe dintre domeniile de competență vor fi descrise în capitolele următoare. Pentru moment, menționăm doar că principalele prevederi care îi reglementează competența sunt art. 19 TUE și art. 251-281 TFUE. De asemenea, acorduri internaționale încheiate între statele membre pot conferi competență CJUE.

(B) TRIBUNALUL

TPI^[212] a fost înființat în anul 1988 prin AUE^[213]. Inițial, TPI avea un statut instituțional derivat, fiind descris de Tratatul CE ca „atașat Curții de Justiție”. Această situație s-a modificat prin Tratatul de la Nisa și, după cum am văzut, Tratatul de la Lisabona prevede în prezent că Curtea de Justiție a Uniunii Europene include Tribunalul (T) – noua denumire pentru TPI – și îi conferă responsabilitate în sfera sa de jurisdicție pentru sarcina de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor^[214].

Tribunalul cuprinde „cel puțin” câte un judecător pentru fiecare stat membru, deosebindu-se astfel de CJUE^[215]. Presiunile supraaglomerării au impus o creștere a numărului de judecători ai Tribunalului, deși au avut loc dezbateri prelungite cu privire la numărul și metoda de alegere. Nu există AG distincți pentru Tribunal, deși unui judecător i se poate solicita să îndeplinească funcția unui AG^[216]. Membrii Tribunalului sunt aleși dintre „persoane care oferă depline garanții de independență și care au capacitatea cerută pentru exercitarea unor înalte funcții jurisdicționale”^[217]. Aceștia sunt numiți de comun acord de către statele membre, pentru o perioadă de șase ani, cu posibilitatea reînnoirii^[218], după consultarea comitetului judiciar care avizează numirile judiciare^[219]. Tribunalul își alege președintele din rândul judecătorilor săi și numește grefierul^[220]. Acesta judecă în complete (camere) de trei sau cinci judecători sau uneori chiar de un singur judecător^[221], iar aproximativ 75% din cauze sunt judecate de complete de trei judecători. De asemenea, Tribunalul poate judeca în plen sau Marea Cameră atunci când complexitatea sau importanța cauzei o impun^[222].

Hotărârile Tribunalului pot fi atacate cu recurs în fața CJUE, în termen de două luni de la data pronunțării lor^[223]. Recursul este limitat la chestiunile de drept și „poate fi întemeiat pe motive de lipsă de competență a Tribunalului, de nerespectare a procedurii în fața

[210] *Ibidem*.

[211] *Ibidem*.

[212] Varianta în franceză *Tribunal de Première Instance* explică litera T din fața numărului unei cauze judecate de

TPI/Tribunal.

[213] Decizia 88/591 a Consiliului [1988] JO L319/1.

[214] Art. 19 alin. (1) TUE.

[215] Art. 19 alin. (2) TUE.

[216] Statut (*supra*, nota 205), art. 49.

[217] Art. 254 TFUE.

[218] Art. 254 TFUE.

[219] Art. 255 TFUE.

[220] Art. 254 TFUE.

[221] Decizia Consiliului 1999/291 [1999] JO L114/52, Statut (*supra*, nota 205), art. 50.

[222] *Idem*, art. 50.

[223] *Idem*, art. 56.

Tribunalului, care aduce atingere intereselor reclamantului, precum și de încălcarea dreptului UE de către Tribunal”^[224].

Rațiunea care a stat la baza înființării Tribunalului a fost degrevarea CJUE. Competența sa inițială cuprindea acțiunile introduse de funcționari, acțiunile în domeniul concurenței introduse de persoane fizice sau juridice împotriva instituțiilor comunitare și unele acțiuni prevăzute în Tratatul CECO. Treptat, Consiliul a transferat în competența sa și alte categorii de cauze. Competența Tribunalului este reglementată în prezent de art. 256 TFUE și va fi studiată în detaliu mai târziu. Pentru moment, este suficient să precizăm că Tribunalul este competent să judece majoritatea – deși nu toate – acțiunilor directe^[225]. Acțiunile directe împotriva statelor membre în constatarea încălcării de către acestea a obligațiilor care le revin în temeiul tratatelor, în baza art. 258 și art. 259 TFUE, rămân însă de competența CJUE, deși acest lucru poate fi schimbat prin modificarea Statutului. Tribunalul poate judeca recursurile introduse împotriva deciziilor tribunalelor specializate, iar deciziile Tribunalului pot fi reexamine de către CJUE numai în împrejurări excepționale, „în cazul în care există un risc serios pentru unitatea sau coerența dreptului Uniunii”^[226].

Acțiunile indirecte sunt inițiate în fața instanțelor naționale, care solicită o hotărâre preliminară din partea CJUE referitoare la dreptul UE, în temeiul art. 267 TFUE. Instanța națională judecă apoi cauza în lumina acelei hotărâri. Anterior Tratatului de la Nisa, astfel de cauze erau apanajul CEJ. Tratatul de la Nisa a modificat acest lucru și schema a fost preluată în Tratatul de la Lisabona. Astfel, Tribunalul poate fi împuternicit să decidă în cazul hotărârilor preliminare în temeiul art. 267 TFUE „în domenii specifice stabilite de statut”^[227], sub rezerva controlului exercitat de CJUE. CIG de la Nisa preciza în Declarațiile 12 și 13 că trebuie să se acorde atenție delimitării acestor domenii cât mai curând posibil; cu toate acestea, nu s-a făcut niciun demers în sensul precizării domeniilor în care Tribunalul are competență în materia hotărârilor preliminare^[228].

(C) TRIBUNALELE SPECIALIZATE

Înființarea tribunalelor specializate, anterior camere jurisdicționale, este guvernată de art. 257 TFUE. Principala rațiune a acestei evoluții, care datează de la Tratatul de la Nisa, a fost aceea de a diminua supraaglomerarea CJUE și a Tribunalului. Propunerea de a crea un sistem de instanțe descentralizate sau regionale ale UE nu a fost adoptată^[229], dar construirea unui al treilea nivel jurisdicțional, inferior CJUE și Tribunalului, a fost cea mai importantă reformă structurală a sistemului judiciar al UE de la înființarea Tribunalului. A fost creat un Tribunal al Funcției Publice al Uniunii Europene, care să judece acțiunile introduse de funcționarii UE^[230].

^[224] *Idem*, art. 58.

^[225] Principalele categorii de acțiuni directe sunt: acțiunile în anulare – art. 263 TFUE; acțiunea în constatarea abținerii instituțiilor de a acționa – art. 265 și acțiunile în despăgubiri – art. 340 TFUE.

^[226] Art. 256 alin. (2) TFUE.

^[227] Art. 256 alin. (3) TFUE.

^[228] *Infra*, Capitolul 13.

^[229] H. RASMUSSEN, „Remedying the Crumbling EC Judicial System” (2000) 37 CMLRev 1071; J.P. JAQUÉ și J. WEILER, „On the Road to European Union: A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference” (1990) 27 CMLRev 185.

^[230] Decizia 2004/752/CE, Euratom a Consiliului din 2 noiembrie 2004 de instituire a Tribunalului Funcției Publice al Uniunii Europene [2004] JO L333/7.

Potrivit art. 257 TFUE, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot înființa tribunale specializate pe lângă Tribunal, care să aibă competența de a judeca în primă instanță anumite categorii de acțiuni în materii speciale. Parlamentul European și Consiliul hotărăsc fie la propunerea Comisiei și după consultarea Curții de Justiție, fie la solicitarea Curții de Justiție și după consultarea Comisiei. Deciziile tribunalelor specializate pot face obiectul unui recurs limitat la chestiuni de drept sau, în cazul în care regulamentul privind înființarea tribunalului specializat o prevede, referitor și la chestiuni de fapt. Membrii tribunalelor specializate sunt aleși dintre persoane care oferă depline garanții de independență și care au capacitatea cerută pentru exercitarea unor funcții jurisdicționale. Aceștia sunt numiți de Consiliu, care hotărăște în unanimitate.

(D) REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR

Reforma sistemului judiciar al UE a fost îndelung așteptată și adesea propusă, dar reacțiile la modificările aduse de Tratatul de la Nisa „arhitecturii judiciare” au fost mai degrabă tăcute.

J.H.H. WEILER, *The Judicial Après-Nice* (Sistemul judiciar post-Nisa)^[231]

Și în acest domeniu, ca și în cazul instituțiilor politice, rezultatul final al Conferinței este o incapacitate de a se distanța de tiparul inițial al tratatelor. Esența acestei arhitecturi și trăsătura ei de bază, din orice perspectivă am privi lucrurile, o constituie trimiterea preliminară și hotărârea preliminară. Această procedură nu a suferit modificări substanțiale timp de jumătate de secol. În ciuda unui Tribunal de Primă Instanță cu un rang nou, a camerelor jurisdicționale și tot restul, Europa continuă să navigheze pe modelul 1950, ruginit dar demn de încredere, cărma fiind lăsată cu hotărâre în mâinile Curții de Justiție.

Altfel spus, CIG nu era dispusă să se angajeze nici la o regândire profundă și nici la o reconstrucție profundă a funcției judiciare în vederea obținerii unei organizări mult schimbate față de cea în care era fixat sistemul actual. (...) Și totuși, contextul în care se situează sistemul judiciar s-a schimbat radical în ultimii cincizeci de ani. Creșterea dimensiunilor de la șase state membre la un potențial douăzeci și șase reprezintă numai un aspect al problemei și probabil nici măcar cel mai important. Nu este vorba de o jurisdicție limitată la câteva domenii tehnice, ci de o entitate complexă cu competențe care să acopere de la drepturile omului, la politica monetară, aspecte delicate ale imigrării și chiar cetățenie. (...) Și apoi Curtea însăși: nu doar o instanță pentru soluționarea conflictelor, ci un gigant juridic care s-a plasat cu succes în centrul constituțional al Europei, o Europă în care sistemele juridice naționale se simt dintr-odată amenințate.

Spațiul limitat ne împiedică să detaliam schimbările care ar putea fi aduse arhitecturii judiciare a UE, deși aceasta va fi examinată parțial în momentul analizării hotărârilor preliminare^[232]. Este suficient să precizăm pentru moment că ar fi de dorit revizuirea arhitecturii judiciare și redistribuirea competențelor între CJUE și Tribunal, atât în ceea ce privește acțiunile directe, cât și cele indirecte^[233]. Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona au avut un impact mai redus asupra instanțelor UE decât asupra celorlalte instituții. Rolul

[231] G. DE BÚRCA și J.H.H. WEILER (ed.), *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2001) 217-218.

[232] *Infra*, Capitolul 13.

[233] P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 10.

instanțelor în cadrul noului sistem constituțional a fost examinat relativ târziu în cadrul procedurilor Convenției, când s-a instituit un Cerc de discuții care a lucrat sub o mare presiune de timp. S-a acordat atenție redusă distribuirii generale a competențelor între CEJ, TPI și instanțele naționale, iar Cercul de discuții s-a concentrat asupra unor probleme juridice mai abstracte. Prin urmare, ansamblul arhitecturii judiciare din Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona a reprodus în mare sistemul tratatelor preexistente^[234].

(E) AVOCATUL GENERAL

În adoptarea deciziilor sale, CJUE este asistată de funcția avocatului general (AG). AG este membru deplin al Curții și participă la faza orală a procedurii judiciare. Cea mai importantă sarcină a acestuia este de a înainta Curții o opinie scrisă, „concluziile motivate” menționate de art. 252 TFUE. Această opinie trebuie prezentată înainte de luarea unei hotărâri de către Curte. Participarea AG nu este necesară în fiecare cauză, Statutul determinând situațiile în care aceasta este obligatorie^[235].

Concluziile scrise exprimă punctul de vedere al AG cu privire la normele de drept și recomandă o modalitate de soluționare a cauzei. Această opinie nu este obligatorie pentru Curte, dar exercită o mare influență și, în practică, este adesea urmată de Curte. Concluziile AG se doresc a fi un sfat imparțial și independent, iar în practică tind să constituie o prezentare cuprinzătoare și argumentată a dreptului aplicabil cu privire la toate aspectele cauzei și clarifică adeseori înțelesul unei hotărâri CJUE dificil de interpretat.

(F) PROCEDURA ÎN FAȚA CURȚII

Procedurile în fața CJUE și a Tribunalului sunt guvernate de regulamentele de procedură ale acestora^[236]. Procedura în fața CJUE are loc în două etape – una scrisă și cealaltă orală^[237]. De regulă, partea scrisă a procedurii este mai importantă decât cea orală. În faza scrisă, toate cererile, memoriile, apărările, concluziile și orice alte documente relevante, sunt comunicate părților și instituțiilor ale căror decizii sunt contestate. Dimpotrivă, faza orală este limitată și scurtă. *Juge rapporteur*, judecătorul raportor desemnat într-o anumită cauză, pregătește și prezintă Curții „raportul de ședință” care prezintă pe scurt starea de fapt și susținerile părților. Reprezentanții legali pot prezenta concluzii orale în fața Curții, care le poate adresa întrebări. Aceasta a devenit o parte importantă a procedurii orale, întrucât se clarifică astfel problemele cărora Curtea le atașează o semnificație deosebită pentru speță.

În timp ce deciziile camerelor jurisdicționale pot fi atacate în fața Tribunalului, iar hotărârile acestuia din urmă pot fi atacate pentru motive de drept în fața CJUE, împotriva hotărârilor CJUE nu mai poate fi promovată nicio cale de atac. Cu toate acestea, statele membre, instituțiile UE și părțile în general, pot contesta, în anumite condiții, o hotărâre pronunțată

^[234] CRAIG (*supra*, nota 78), Capitolul 4.

^[235] Statut (*supra*, nota 205); art. 20 prevede că acolo unde CEJ „consideră că o cauză nu pune o problemă nouă de drept, Curtea poate decide, după ascultarea avocatului general, că aceasta să fie judecată fără concluziile avocatului general”.

^[236] N. BROWN și T. KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities* (ed. a 5-a, Sweet & Maxwell, 2000); K. LENAERTS, „The European Court of First Instance: Ten Years of Interaction with the Court of Justice”, în D. O'KEEFE și A. BAVASSO (ed.), *Judicial Review in EU Law* (Kluwer, 2000) 97.

^[237] Statut (*supra*, nota 205), art. 20.

fără ascultarea lor, în cazul în care le sunt lezate astfel drepturile^[238]. De asemenea, există un mecanism care permite oricărei părți ce justifică un interes legat de o anumită hotărâre să solicite Curții să precizeze înțelesul unei hotărâri interpretabile^[239], precum și o posibilitate de revizuire a unei hotărâri, în termen de zece ani de la pronunțare, numai în cazul „descoperirii unui fapt de natură să aibă o influență decisivă” și care era necunoscut la momentul pronunțării hotărârii^[240].

Deși își valorifică în general propria jurisprudență, Curtea nu se consideră ținută de un sistem strict, bazat pe precedent^[241]. CJUE poate expune motivele îndepărtării sale de jurisprudența anterioară, dar nu indică întotdeauna cauzele care au fost „anulate”^[242].

(G) FORMA HOTĂRÂRILOR CURȚII

Forma hotărârilor CJUE este diferită față de cea a concluziilor avocaților generali. Hotărârile CJUE și ale Tribunalului au o natură colegială, reprezentând o decizie unică a tuturor judecătorilor din complet. Nu există opinii separate sau concurente și, prin urmare, în cadrul hotărârii pot fi cuprinse puncte de vedere divergente ale unor judecători. Acest fapt poate duce la o hotărâre ambiguă chiar în punctele importante. Alte dificultăți pot să apară datorită numărului mare de limbi utilizate în fața Curții. Mai mult, în timp ce concluziile AG examinează exhaustiv toate argumentele pertinente cauzei, Curtea poate alege să nu tranșeze anumite probleme juridice până la apariția unui alt caz în care abordarea subiectului respectiv este în mod direct necesară în vederea luării unei decizii.

(H) ROLUL CURȚII

După cum am arătat mai sus, CJUE deține diferite domenii de competență. Contribuția sa la dreptul UE a fost modelată și prin utilizarea art. 19 alin. (1) TUE, care prevede că aceasta „asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor”. Această dispoziție se aplică în prezent tuturor instanțelor UE, dar CJUE a utilizat-o în cea mai mare măsură. În capitolele următoare vom vedea modul în care Curtea a făcut uz de această dispoziție pentru a-și extinde sfera controlului judiciar – astfel încât să cuprindă organe care nu erau supuse în mod expres acestuia^[243], precum și măsuri care nu erau enumerate în Tratat^[244]. În numele protecției „principiului supremației dreptului”, Curtea a dezvoltat principii de natură constituțională ca parte a dreptului UE, care sunt obligatorii pentru instituțiile UE și statele membre atunci când acționează în domeniul de aplicare a dreptului UE^[245]. În calitate de interpret al tratatelor, CJUE este cea care decide asupra limitelor competenței UE față de cea a statelor membre^[246].

[238] *Idem*, art. 42.

[239] *Idem*, art. 43; Cauza 69/85, *Re Wünsche* [1986] ECR 947.

[240] Statut (*supra*, nota 205), art. 44.

[241] A. ARNULL, „Owning up to Fällibility: Precedent and the Court of Justice” (1993) 30 CMLRev 247.

[242] A se vedea, e.g., cauzele C-267-268/91, *Keck și Mithouard* [1993] ECR I-6097.

[243] Curtea a supus Parlamentul controlului judiciar în baza art. 230 CE în cauza 294/83 (*supra*, nota 180) deși acesta nu figura în Tratat ca organ supus controlului. În sens invers, în cauza 70/88 (*supra*, nota 179) Curtea a permis Parlamentului să introducă o astfel de acțiune, deși această posibilitate nu era prevăzută de Tratat.

[244] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul (ERTA)* [1971] ECR 263.

[245] *Infra*, Capitolele 11 și 15.

[246] *Infra*, Capitolul 3.

Mai mult decât atât, Curtea a modelat principii de bază ale ordinii juridice a UE, cum ar fi efectul direct, supremația și răspunderea statelor pentru prejudiciile cauzate. Aceste principii au definit natura însăși a UE, constituționalizând-o și distingând-o de alte tratate internaționale. Ele s-au dovedit cu atât mai importante în anii de așa numită maladie sau stagnare instituțională. Curtea a dat viață tratatelor și legislației CE atunci când prevederile lor nu fuseseră aplicate corespunzător de către instituțiile politice și de către statele membre^[247]. În acest sens, se poate menționa rolul jucat de Curte în crearea pieței interne, care presupunea înlăturarea barierelor naționale în calea comerțului, într-un moment în care progresul către realizarea pieței unice prin intermediul armonizării legislative era împiedicat de inacțiunea instituțiilor^[248].

Prin urmare, este important să privim rolul CJUE dintr-o perspectivă dinamică, și nu dintr-una statică. După renașterea proceselor politice integraționiste care au dus la adoptarea AUE, s-a sugerat că ar trebui să se acorde Curții un rol „minimalist”^[249]. În realitate, Curtea nu a fost o instanță „activistă” în toate perioadele sau în toate domeniile politicilor UE. Spre exemplu, ea poate crea noi metode de aplicare a legii^[250], în timp ce își restrânge intervenția în domeniile în care instituțiile legislative au devenit mai active. Curtea este pe deplin conștientă și de mediul politic în cadrul căruia acționează și uneori hotărârile sale sunt influențate de argumente „nejuridice”, aduse de statele membre, referitor la potențialul impact financiar al unei hotărâri, sau de răspunsurile critice din partea opiniei publice sau din diverse surse naționale sau ale Uniunii^[251].

Jurisprudența Curții nu poate fi corect înțeleasă fără o conștientizare a modului său de interpretare. Acesta este în general descris ca fiind practic și teleologic^[252]. Faptul că documentele care au dus la redactarea tratatelor originare, cunoscute ca *travaux préparatoires*, nu au fost disponibile timp de treizeci de ani înseamnă că acestea nu au fost folosite ca sursă, lucru care se reflectă în jurisprudența Curții^[253]. În cazul legislației secundare, declarațiile și extra-sele din procesele-verbale au fost folosite ocazional în fața Curții ca instrumente de interpretare ajutătoare^[254]. În majoritatea cazurilor însă, Curtea însă a negat relevanța unor asemenea materiale, în măsura în care nu apar în însuși textul actului normativ^[255].

[247] *Infra*, Capitolul 7.

[248] Cauza 8/74, *Procureur du Roi/Dassonville* [1974] ECR 837; cauza 120/78, *Rewe Zentrale AG/Bundesmonopolverwaltung für Brantwein (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649.

[249] T. KOOPMANS, „The Role of Law in the Next Stage of European Integration” (1986) 35 ICLQ 925.

[250] A se vedea, e.g., cauzele C-6 și 9/90, *Francovici și Bonifaci/Italia* [1991] ECR I-5357; cauzele C-46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Germania* [1996] ECR I-1029.

[251] A se vedea, e.g., cauza C-262/88, *Barber/Guardian Royal Exchange Assurance Group* [1990] ECR I-1889; cauza C-450/93, *Kalankev/Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECR I-3051 și cauza C-409/95, *Hellmut Marschall/Land Nordrhein Westfalen* [1997] ECR I-6363.

[252] A. BREDIMAS, *Methods of Interpretation and Community Law* (North Holland, 1978); J. BENGOTHEA, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice* (Oxford University Press, 1993); T. KOOPMANS, „The Theory of Interpretation and the Court of Justice”, în O'KEEFE și BAVASSO (*supra*, nota 236) 45; C. KOMBOS, *The ECJ and Judicial Activism: Myth or Reality?* (Sakkoulas, 2010).

[253] A se vedea, e.g., cauza 149/79, *Comisia/Belgia* [1980] ECR 3881, 3890; cauza 2/74, *Reyners/Belgia* [1974] ECR 631, 666, AG Mayras.

[254] Cauza 136/78, *Ministère Public/Auer* [1979] ECR 437, pct. 25-26; cauza 131/86, *Regatul Unit/Consiliul* [1988] ECR 905, pct. 26-27.

[255] A se vedea, e.g., cauza 38/69, *Comisia/Italia* [1970] ECR 47, pct. 12; cauza 143/83, *Comisia/Danemarca* [1985] ECR 427; cauza 237/84, *Comisia/Belgia* [1986] ECR 1247; cauza 306/89, *Comisia/Grecia* [1991] ECR 5863, pct. 6, 8; cauza C-292/89, *Antonissen* [1991] ECR I-745.

Abordarea practică sau teleologică a Curții nu este prin urmare, una strict istorică. Curtea examinează întregul context în care se situează o anumită dispoziție și dă interpretarea cea mai susceptibilă să atingă ceea ce Curtea consideră a fi obiectivele acelei dispoziții. Aceasta poate fi departe de interpretarea literală a tratatelor sau a legislației vizate, mergând până la a trece tangențial pe lângă litera legii. Acest aspect al metodologiei Curții a atras critici, deși a fost și intens apărat de membri ai comunității academice, de foști angajați și de unii practicieni.

Cel mai cunoscut dintre criticii timpurii ai Curții a fost Rasmussen. Conform teoriei sale, Curtea „și-a căutat inspirația în orientări generale care au o natură în esență politică și, prin urmare, nu au aplicabilitate juridică. Aceasta este rădăcina activismului judiciar care poate constitui uzurpare de putere”^[256]. Autorul nu critica orice tip de „activism”, ci doar acele tipuri despre care credea că au pierdut legitimitatea populară. Lucrarea lui Rasmussen a trezit reacții eterogene în cadrul comunității academice, care susținuse în general strategia Curții^[257]. Astfel, Cappelletti scotea în evidență absența dimensiunii istorice din critica lui Rasmussen și faptul că orice instanță constituțională ar trebui să aibă curajul de a aplica propria „lege superioară” în dauna presiunilor temporare; în plus, viziunea Curții, „departe de a fi arbitrară, este pe deplin legitimată, întrucât se bazează pe un text, și anume pe preambulul și pe primele articole ale Tratatului CEE”^[258].

Un alt atac împotriva Curții a venit din partea lui Sir Patrick Neill, într-un „studiu de caz privind activismul judiciar”, în care descria Curtea ca fiind o instituție periculoasă, denaturată de propriile aprecieri politice și motivată de o misiune de elită^[259]. Avocatul general Fennelly a arătat însă că statele membre, prin revizuirea tratatelor, au aprobat fie direct, fie indirect, multe dintre deciziile Curții^[260]. Avocatul general Jacobs, în apărarea rolului „constituțional” al Curții, a arătat că aceasta joacă un rol esențial în păstrarea echilibrului între Uniune și statele membre, precum și în elaborarea principiilor constituționale ale controlului judiciar.

F. JACOBS, Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court? (Este Curtea de Justiție a Comunităților Europene o curte constituțională?)^[261]

Având în vedere că, uneori, Curtea îndeplinește funcția unei curți constituționale și a dezvoltat astfel de principii constituționale în jurisprudența sa, putem înțelege de ce activitatea Curții a fost greșit interpretată în unele sfere. Uneori, Curtea a fost criticată ca fiind o instanță „politică”. Aceste critici pornesc probabil de la necunoașterea noțiunii însăși de jurisprudență constitu-

[256] H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice* (Martinus Nijhoff, 1986) 62.

[257] M. CAPPELLETTI (1987) 12 ELRev 3; J. WEILER (1987) 24 CMLRev 555; A. TOTH (1987) 7 YBEL 411.

[258] *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Clarendon Press, 1989) 390-391.

[259] *The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism* (European Policy Forum, 1995). A se vedea, de asemenea, T. HARTLEY, „The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union” (1996) 112 LQR 95.

[260] N. FENNELLY, „Preserving the Legal Coherence within the New Treaty: The ECJ after the Treaty of Amsterdam” (1998) 5 MJ 185, 198.

[261] D. CURTIN și D. O'KEEFE (ed.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law* [Butterworths (Ireland), 1992] 25, 32. A se vedea, de asemenea, T. TRIDIMAS, „The Court of Justice and Judicial Activism” (1997) 22 ELRev 199; A. ARNULL, „The European Court and Judicial Objectivity: A Reply to Professor Hartley” (1996) 112 LQR 95; G. HOWE, „Euro-Justice: Yes or No?” (1996) 21 ELRev 187, 191; A. ALBORS-LLORENS, „The European Court of Justice: More than a Teleological Court” (1999) 2 CYELS 373; KOMBOS (*supra*, nota 252); P. CRAIG, „The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis” (2011) 48 CMLRev 395.

țională care, după cum am văzut, nu caracterizează toate statele membre și care necesită tehnici judiciare care pot părea noi, moduri originale de interpretare, chiar o concepție diferită despre drept. Totuși, în sistemul Comunității bazat pe noțiunea divizării competențelor, o formă de control constituțional apare ca inevitabilă, dacă într-adevăr Comunitatea se bazează, după cum au dorit fondatorii săi, pe supremația dreptului.

Este adevărat că toate instanțele constituționale trebuie să atingă probleme politice, dar, dată fiind lipsa de răspundere a instanțelor, natura și originea valorilor „nescrise” pe care le promovează ar trebui examinate cu mare atenție, la fel ca și măsura în care deciziile lor tind să se îndepărteze de ceea ce competențele lor par a le permite. Tot atât de important este ca astfel de soluții judiciare să fie motivate detaliat^[262].

Curtea a urmărit în general o politică de integrare juridică, conferind substanță „liniilor generale” ale tratatului, crescând astfel eficacitatea dreptului UE și promovând integrarea acestuia în sistemele juridice naționale. Deși trebuie evitată concentrarea excesivă asupra Curții^[263], rolul său ca actor instituțional în procesul de integrare nu poate să nu fie recunoscut. Natura acestui rol a fost examinată atât de teoreticienii științelor politice, cât și de juriști.

Pentru liberalii interguvernamentaliști, mesajul central este că statele sunt forța motrice din spatele integrării, actorii supranaționali fiind în general supuși ordinilor lor, și că astfel de actori au un impact independent scăzut asupra ritmului integrării^[264]. Instituțiile supranaționale sunt privite ca agenți ai statelor membre, care acordă competențe unor astfel de instituții din propriul lor interes. Astfel, competențele Curții sunt explicate pe motiv că existența unui mecanism adecvat de control la nivel supranațional preîntâmpină „dilema prizonierului” și problema „pasagerului clandestin”, înlăturând astfel posibilitatea ca sistemul să fie subminat de state care doresc să culeagă beneficiile statutului de membru, evitând în același timp să-și execute obligațiile^[265].

Ideea că și CJUE poate fi privită ca un agent al statelor membre, exercitând un impact redus, dacă nu inexistent, asupra integrării, poate fi pusă la îndoială de juriști, chiar dacă nu sunt de acord cu privire la natura acestui impact. Pentru a oferi un singur exemplu edificator, ar fi dificil de explicat jurisprudența cu privire la cetățenie în termenii simpli ai abordării comitent/agent, având în vedere interpretarea extensivă a articolelor relevante din tratat de către CJUE, uneori chiar în ciuda opoziției feroce a statelor membre^[266]. Este cu atât mai clar că teoreticienii științelor politice care au studiat Curtea sunt adesea împotriva doctrinei interguvernamentaliștilor liberali. Astfel, Stone Sweet este împotriva opiniei care definește Curtea ca un agent perfect al guvernelor statelor membre, și susține că hotărârile Curții produc adesea „consecințe neintenționate”, care nu ar fi fost ușor de

[262] U. EVERLING, „The ECJ as a Decisionmaking Authority” (1994) 82 Mich LR 1294.

[263] T. KOOPMANS, „The Future of the Court of Justice of the European Communities” (1991) 11 YBEL 15; K. ALTER și S. MEUNIER-AITSAHALIA, „Judicial Politics in the European Community” (1994) 26 Comparative Political Studies 535, 536.

[264] A. MORAVCSIK, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (1993) 31 JCMS 473 și „Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder” (1995) 33 JCMS 611, 623-625.

[265] MORAVCSIK, „Preferences and Power” (supra, nota 264) 512-524. Moravcsik recunoaște că CEJ și-a extins competențele dincolo de strictul necesar în vederea demonstrării teoriei sale, dar nu consideră că acest fapt ar submina teza generală pe care o susține.

[266] *Infra*, Capitolul 23.

prevăzut de cei care au proiectat CE^[267]. În următorul citat, el atrage atenția asupra constituționalizării UE prin intermediul doctrinelor elaborate de Curte, cum ar fi efectul direct, supremația și doctrina priorității UE în exercitarea competențelor.

**A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*
(Construirea pe cale judiciară a Europei)^[268]**

Există câteva motive pentru care constituționalizarea Tratatului de la Roma a generat o logică expansivă proprie, care a atras o cerere din ce în ce mai mare pentru legi, clarificarea normelor și capacități de monitorizare și aplicare. De la început, misiunea centrală a CE a fost aceea de a crea condițiile necesare dezvoltării pieței comune. Totuși, schimburile impersonale, peste granițele jurisdicționale, creează probleme din motive pe care teoreticienii științelor sociale le-au studiat în detaliu. (...) Ca și în alte părți, succesul integrării depindea în mare parte de măsura în care CE își putea dezvolta capacități organizatorice eficiente: să garanteze dreptul de proprietate, să aplice regulile concurenței, să soluționeze pretențiile în justiție, să construiască un cadru european pentru reglementarea activităților pieței comune, și așa mai departe. Cel puțin, constituționalizarea a accelerat acest proces. În opinia noastră, se poate merge și mai departe: CEJ a reconstituit în mod convingător Comunitatea, în feluri care au legat cererea și oferta de drept european și instanțe, de activitățile actorilor de pe piață și, ulterior, de toate activitățile guvernate de dreptul CE. Constituționalizarea nu doar a plasat instanțele în poziția de arene principale ale integrării negative; ea le-a transformat în monitori ai integrării pozitive și creatori ai unui set din ce în ce mai mare de drepturi pe care Curtea le-a identificat chiar în tratate.

(...) Prin constituționalizare, și instanțele naționale s-au transformat în foruri privilegiate pentru deliberare și elaborare de norme, nu în ultimul rând datorită faptului că ele sunt însărcinate cu supravegherea transpunerii și implementării dreptului CE de către autoritățile naționale (...).

8. CURTEA DE CONTURI

Curtea de Conturi a fost înființată prin al doilea Tratat bugetar din anul 1975 și a devenit funcțională în anul 1977, înlocuind Auditorul CECO care exista anterior și Consiliul de auditori al Comunităților. De la adoptarea Tratatului de la Maastricht, Curtea de Conturi a primit statutul de instituție comunitară, în prezent a Uniunii. Ea este reglementată de art. 285-287 TFUE.

Curtea de Conturi este alcătuită din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, numiți de Consiliu cu majoritate calificată, după consultarea Parlamentului. Durata mandatului este de șase ani cu posibilitatea de reînnoire, iar numirile sunt eşalonate. Membrii Curții de Conturi trebuie să facă sau să fi făcut parte din instituțiile de control financiar extern din țările lor sau să aibă „o calificare deosebită pentru această funcție”^[269] și să ofere toate garanțiile de independență^[270]. Condițiile pentru exercitarea funcției sunt stricte: membrii nu pot exercita nicio altă ocupație, remunerată sau nu, și chiar și după încetarea funcției

^[267] A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe* (Oxford University Press, 2004) 235.

^[268] *Idem* 238-239. A se vedea, de asemenea, K. ALTER, *The European Court's Political Power: Selected Essays* (Oxford University Press, 2009).

^[269] Art. 286 alin. (1) TFUE.

^[270] Art. 285, art. 286 alin. (1) TFUE.

au datorie de a da dovadă de integritate și prudență în a accepta anumite funcții sau avantaje^[271]. Membrii Curții de Conturi pot fi demisi doar prin decizia CJUE.

Curtea de Conturi examinează finanțele Comunității și asigură corectitudinea gestiunii financiare. Curtea verifică totalitatea conturilor de venituri și cheltuieli ale Uniunii și ale oricărui organ, oficiu sau agenție înființată de Uniune, în măsura în care actul constitutiv nu exclude acest control^[272]. Curtea de Conturi prezintă Consiliului și Parlamentului o declarație de asigurare referitoare la veridicitatea conturilor și legalitatea operațiunilor, raportând orice nereguli. Declarația anuală poate fi suplimentată cu evaluări sectoriale asupra unor domenii importante din activitatea UE^[273]. Auditul Curții se bazează pe actele justificative, dar poate fi realizat la fața locului, la sediul instituțiilor, organelor și agențiilor Uniunii și în statele membre, în colaborare cu organul național de audit competent^[274]. Curtea de Conturi are *locus standi* pentru a introduce acțiuni în anulare conform art. 263 TFUE, în condiții similare cu Banca Centrală Europeană.

Curtea de Conturi întocmește un raport anual, adoptat cu votul majorității membrilor săi, după încheierea fiecărui exercițiu financiar^[275]. Raportul este trimis celorlalte instituții ale UE și este publicat în Jurnalul Oficial împreună cu răspunsurile instituțiilor. Curtea de Conturi poate înainta observații privind anumite probleme sau poate adopta rapoarte speciale^[276]. De asemenea, la cererea unei alte instituții, ea poate emite avize, cum ar fi în situația în care este consultată cu privire la anumite propuneri legislative^[277].

Tonul rapoartelor Curții a fost adesea de critic. S-a afirmat că uneori este dificil de demonstrat că atât Curtea de Conturi, cât și Comisia se situează „de aceeași parte a baricadei”, iar Curtea de Conturi ar putea fi ușor acuzată că ar fi „anti-comunitară”^[278]. În timp ce relațiile cu Parlamentul au fost descrise ca fiind „stabile și de cooperare”^[279], critici acute s-au îndreptat împotriva „indiferenței manifestate la cel mai înalt nivel al Consiliului față de funcțiile de audit și concluziile Curții Europene de Conturi”^[280]. În general, evaluările activității Curții de Conturi sunt variate. Astfel, într-un studiu se arată că aceasta are o relație agitată cu Comisia, că a intrat în conflict cu comitetul pentru control bugetar al Parlamentului, că a fost de cele mai multe ori ignorată de către Consiliu și că rămâne practic necunoscută majorității parlamentelor naționale, deși au existat și aprecieri pozitive ale rolului său instituțional aflat în plină dezvoltare^[281].

^[271] Art. 286 alin. (4) TFUE.

^[272] Art. 287 alin. (1) TFUE.

^[273] Art. 287 alin. (1)-(2) TFUE.

^[274] Art. 287 alin. (3) TFUE.

^[275] Art. 287 alin. (4) TFUE.

^[276] A se vedea, e.g., Raportul special al Curții de Conturi 9/2006 privind cheltuielile de traducere suportate de Comisie, Parlament și Consiliu [2006] JO C284/01; Raportul special al Curții de Conturi 1/2010, Sunt controlate în mod eficace procedurile de vâmuire simplificate pentru importuri?

^[277] Art. 322, art. 325 alin. (4) TFUE.

^[278] I. HARDEN, F. WHILE și K. DONNELLY, „The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community” (1995) 1 EPL 599.

^[279] B. LAFFAN, „Becoming a «Living Institution»: The Evolution of the European Court of Auditors” (1999) 37 JCMS 251, 261.

^[280] Comitetul special al Camerei Lorilor pentru UE, „The European Court of Auditors: The Case for reform” (Raportul nr. 12, 2000/2001).

^[281] A se compara HARDEN, WHILE și DONNELLY (*supra*, nota 278) cu LAFFAN (*supra*, nota 279).

9. ORGANELE CONSULTATIVE ALE UE

Până aici, discuțiile s-au referit la organele enumerate ca instituții ale UE la art. 13 TUE. Există, însă, alte instituții care joacă un rol în cadrul UE. Articolul 300 TFUE precizează două organe consultative ale UE, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor.

(A) COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Comitetul Economic și Social reprezintă diferite interese sectoriale sau funcționale^[282]. Acesta este alcătuit din „reprezentanți ai organizațiilor patronale, salariale și ai altor reprezentanți ai societății civile, în special din domeniile socio-economic, civic, profesional și cultural”^[283]. Numărul total al membrilor nu poate depăși 350 și Consiliul UE, hotărând pe baza unei propuneri a Comisiei, decide componența Comitetului^[284]. Consiliul UE, hotărând cu majoritate calificată, numește membrii Comitetului pentru un mandat de cinci ani, cu posibilitatea reînnoirii, potrivit propunerilor fiecărui stat membru^[285]. În prezent există trei grupuri principale, reprezentând angajatorii, lucrătorii și alte grupuri de interes.

Membrii Comitetului Economic și Social nu pot fi legați prin niciun fel de mandat imperativ, trebuie să își exercite funcțiile în deplină independență și trebuie să acționeze în interesul general al UE^[286]. Comitetul Economic și Social funcționează prin intermediul mai multor comitete. Acesta trebuie să fie consultat de către Consiliu, Comisie și Parlament în cazurile prevăzute de tratate și poate fi consultat de aceste instituții în toate cazurile în care acestea consideră oportun^[287].

Tradițional, Comitetul Economic și Social nu a fost deosebit de influent, dar statutul său ar putea fi consolidat prin creșterea atenției instituțiilor față de importanța „societății civile” pentru întărirea legitimității UE și prin recunoașterea în Tratatul de la Lisabona a rolului societății civile^[288].

(B) COMITETUL REGIUNILOR

Acest Comitet a fost înființat prin Tratatul de la Maastricht pentru a reprezenta organismele regionale și locale, în parte și pentru a combate ideea că UE devenea prea centralizată^[289]. Numărul total de membri este de 350. Comitetul Regiunilor este compus din reprezentanți ai colectivităților regionale și locale care sunt fie titularii unui mandat electoral în cadrul unei autorități regionale sau locale, fie răspund din punct de vedere politic în fața unei adunări alese^[290].

[282] S. SMISMANS, *Law, Legitimacy and European Governance: Functional Participation in Social Regulation* (Oxford University Press, 2004).

[283] Art. 300 alin. (2) TFUE.

[284] Art. 301 TFUE.

[285] Art. 302 alin. (1) TFUE.

[286] Art. 300 alin. (4) TFUE.

[287] Art. 304 TFUE.

[288] Art. 11 alin. (2) TUE; „The ECS: A Bridge between Europe and Civil Society” (Bruxelles, 2001); „European Social Dialogue and Civil Dialogue: Differences and Complementarities” (EESC, 2004).

[289] N. ROHT-ARRIAZA, „The Committee of the Regions and the Role of Regional Governments in the European Union” (1997) 20 Hastings Int & Comp LJ 413.

[290] Art. 300 alin. (4) TFUE [este, de fapt, vorba despre alin. (3) – n.r.].

Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, numește membrii pentru un mandat de cinci ani, care poate fi reînnoit^[291]. Aceștia trebuie să își exercite funcțiile în deplină independență și să acționeze în interesul general al Uniunii^[292]. Parlamentul, Consiliului și Comisia au obligația de a consulta Comitetul Regiunilor în cazurile prevăzute de tratate, dar acesta poate fi consultat și în alte situații, în special atunci când o măsură privește cooperarea transfrontalieră^[293]. La temelia activității Comitetului stau trei principii fundamentale: subsidiaritate, proximitate și parteneriat. Aceste principii inspiră contribuțiile sale la propunerile legislative și constituie punctul de pornire pentru studiile sale generale^[294] și pentru cele de natură sectorială^[295].

10. AGENȚIILE

Agențiile sunt o trăsătură distinctivă a organizărilor politice democratice moderne^[296]. Acestea facilitează utilizarea experților din afara structurii birocratice obișnuite, permit departamentului principal să se concentreze asupra politicii strategice și izolează aspectele tehnice de reglementare de schimbarea politică, crescând prin aceasta credibilitatea alegerilor făcute. Agențiile au devenit o importantă trăsătură instituțională a UE^[297]. Acestea se ocupă de domenii diverse cum ar fi siguranța aeriană, medicamente, control de frontieră, siguranță alimentară, siguranță maritimă, mediu, mărci și drepturi fundamentale, și sunt folosite și în cadrul foștilor piloni II și III. Motivația Comisiei pentru crearea de agenții o reflectă pe cea expusă mai sus: agențiile „cresc eficiența executivului la nivel european în domenii tehnice extrem de specializate care necesită expertiză avansată și continuitate, credibilitate și vizibilitate a acțiunii publice”^[298], permițând astfel Comisiei să se concentreze asupra elaborării politicilor^[299]. Competențele acordate agențiilor diferă^[300]. Majoritatea au funcții de informare și coordonare; câteva pot adopta decizii individualizate, iar unele au competențe asemănătoare

[291] Art. 305 TFUE.

[292] Art. 300 alin. (4) TFUE.

[293] Art. 307 TFUE.

[294] A se vedea, e.g., Comitetul Regiunilor, *The Regional and Local Dimensions in Establishing New Forms of Governance in Europe* (CR, 2003); Comitetul Regiunilor, *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union* (CR, 2004); Comitetul Regiunilor, *A New Treaty: A New Role for Regions and Local Authorities* (CR, 2010).

[295] A se vedea, e.g., Comitetul Regiunilor, *Services of General Interest in Europe* (CR, 2005).

[296] M. THATCHER și A. STONE SWEET, „Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions” (2002) 25 *West European Politics* 1.

[297] M. EVERSON, „Independent Agencies: Hierarchy Beaters?” (1995) 1 *ELJ* 180; A. KREHER, „Agencies in the European Community: A Step Towards Administrative Integration in Europe” (1997) 4 *JEP* 225; M. SHAPIRO, „The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union” (1997) 4 *JEP* 276; R. DEHOUSSE, „Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies” (1997) 4 *JEP* 246; E. VOS, „Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?” (2000) 37 *CMLRev* 1113; E. CHITI, „The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies” (2000) 37 *CMLRev* 309; G. MAJONE, „Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity” (2002) 8 *ELJ* 319; E. CHITI, „Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies” (2004) 10 *ELJ* 402; D. GERADIN și N. PETIT, „The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform”, Jean Monnet Working Paper 01/04, NYU School of Law; P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 6; CURTIN (supra, nota 2), Capitolul 6; M. SHAPIRO, „Independent Agencies”, în CRAIG și DE BÚRCA (supra, nota 2); M. BUSUIOC, *European Agencies: Law and Practices of Accountability* (Oxford University Press, 2013).

[298] Cadrul de funcționare al agențiilor europene de reglementare, COM(2002) 718 final, 5.

[299] *Idem*, 2.

[300] CRAIG (supra, nota 233), Capitolul 6.

celor de reglementare. Cu toate acestea, niciuna nu este într-adevăr o agenție „de reglementare” în sensul obișnuit al termenului. Acestea nu au competența de a elabora reguli și de a hotărî de maniera agențiilor din Statele Unite, deși agențiile UE de reglementare financiară înființate ulterior crizei financiare se apropie de acest sistem. Există motive juridice și politice pentru limitarea competențelor agențiilor.

Principala limită legală o constituie principiul *Meroni*^[301], conform căruia nu este posibilă delegarea de competențe care presupun o largă marjă de apreciere, din moment ce astfel s-ar transfera răspunderea, prin înlocuirea alegerilor celui care delegă cu cele ale organului căruia i-a fost delegată competența. Curtea a atenuat însă acest principiu, prin disponibilitatea sa de a constata că există suficiente pârghii de control asupra modului de exercitare a atribuțiilor agențiilor pentru ca această exercitare să fie legală în cadrul sistemului tratatelor^[302].

Comisia a oferit motivația politică pentru limitarea competențelor agențiilor. Cu toate că a susținut agențiile, Comisia a preferat să adere la constrângerile juridice, din motive care transcend dictatele dreptului oficial. Aceasta pentru a păstra „unitatea și integritatea funcției executive” și pentru a asigura „că aceasta continuă să aparțină Comisiei, dacă se dorește ca ea să își asume răspunderea față de cetățenii Europei, statele membre și celelalte instituții”^[303]. Prin urmare, participarea agențiilor trebuie „organizată de o manieră coerentă și în echilibru cu imperativul unității și integrității funcției executive și cu responsabilitățile Comisiei ce decurg de aici”^[304].

Prin urmare, Comisia a fost reticentă la a crea adevărate agenții de reglementare care să exercite competențe discreționare prin pronunțarea de hotărâri și adoptarea de norme, întrucât, în cazul în care astfel de competențe ar putea fi delegate, sentimentul Comisiei de unitate a funcției executive cu care a fost investită ar fi subminat. Accentul plasat pe unitatea și integritatea funcției executive concentrate în funcția de președinte al Comisiei nu era întâmplător, având în vedere că Comunicarea din 2002 a fost publicată în timpul deliberărilor Convenției privind Viitorul Europei, în cadrul căreia localizarea puterii executive a constituit una dintre chestiunile cele mai controversate^[305].

Preocuparea Comisiei referitoare la unitatea funcției executive a avut ecou nu doar asupra competențelor acordate agențiilor, ci și asupra structurii decizionale a agențiilor. Compunerea consiliilor agențiilor a fost esențială în această privință. Comisia rămâne preocupată de structura decizională a agențiilor, declarând că „gradul de responsabilitate al Comisiei nu poate depăși gradul de influență al acesteia în activitățile agenției”^[306].

Pe lângă agențiile descrise mai sus, mai există și agenții executive, care sunt destinate să gestioneze unele dintre funcțiile nediscreționare care se încadrează în responsabilitatea administrativă directă a Comisiei, pentru a permite acesteia din urmă să se concentreze

[301] Cauza 9/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA/High Authority* [1958] ECR 133, 152.

[302] Cauza C-270/12, *Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul EU*: C-2014:18.

[303] COM(2002) 718, 1.

[304] *Idem*, 1, 9.

[305] P. CRAIG, „European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement” (2005) 3 I-CON 407.

[306] Agențiile europene – calea de urmat, COM(2008) 135 final, 8.

asupra „sarcinilor sale esențiale”, evitând problemele asociate cu externalizarea care au dus la căderea Comisiei Santer^[307].

11. CONCLUZII

- i. Niciuna dintre instituțiile UE nu ar trebui privită ca un actor unitar. Fiecare dintre ele deține o identitate proprie și un rol distinct, însă structura internă și compunerea acestora sunt variate și complexe.
- ii. Competențele instituțiilor sunt reglementate oficial de tratate, dar modul lor real de funcționare și interacțiune este determinat de o serie de acorduri și practici interinstituționale, precum și de evoluțiile politice semnificative.
- iii. Ultimii ani au stat mărturie unei perioade de flux instituțional, cu propuneri de reformă a modului intern de funcționare și a structurii de guvernare a administrației UE, ca urmare a demisiei Comisiei Santer.
- iv. Ratificarea Tratatului de la Lisabona a rezolvat în termeni juridici oficiali o serie de probleme instituționale care dominaseră dezbaterile referitoare la reforma tratatelor timp de aproape un deceniu. Rămâne de văzut modul în care aceste modificări vor afecta fiecare instituție și maniera în care acestea interacționează.
- v. Va fi interesant de urmărit cum se va desfășura în timp împărțirea puterii executive între președintele Comisiei Europene și președintele Consiliului European. Trebuie să amintim că ambii trebuie să lucreze împreună cu Consiliul și că statul membru care deține președinția Consiliului pentru șase luni va avea propriul punct de vedere cu privire la poziția ce ar trebui acordată unor anumite inițiative politice în ordinea de prioritate.
- vi. La fel de interesant va fi să vedem, în lumea post-Lisabona, ce impact va avea lărgirea competenței legislative a PE – prin extinderea procedurii legislative ordinare asupra unor noi domenii – cu privire la adoptarea anumitor inițiative legislative și planificarea agendei legislative generale.

12. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

- ALTER, K., *The European Court's Political Power: Selected Essays* (Oxford University Press, 2009);
- BROWN, N. și KENNEDY, T., *The Court of Justice of the European Communities* (ed. a 5-a, Sweet & Maxwell, 2000);
- BUSUIOC, M., *European Agencies: Law and Practices of Accountability* (Oxford University Press, 2013);
- CORBETT, R., *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Macmillan, 1998);
- CORBETT, R., JACOBS, F. și SHACKLETON, M., *The European Parliament* (ed. a 8-a, Harper, 2011);

[307] Regulamentul (CE) nr. 58/2003 al Consiliului din 19 decembrie 2002 de stabilire a statutului agențiilor executive cărora urmează să li se încredințeze anumite sarcini în gestionarea programelor comunitare [2003] JO L11/1; CRAIG (supra, nota 233), Capitolul 2.

- CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010);
- CRAIG, P., *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012);
- CRAIG, P. și DE BÚRCA, G. (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2010);
- CURTIN, D., *Executive Power in the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution* (Oxford University Press, 2009);
- DASHWOOD, A. și JOHNSTON, A., *The Future of the Judicial System of the European Union* (Hart, 2001);
- DE BÚRCA, G. și WEILER, J.H.H., *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2001);
- DEHOUSSE, R., *The European Court of Justice* (Macmillan, 1998);
- HAYES-RENSHAW, F. și WALLACE, H., *The Council of Ministers* (ed. a 2-a, Palgrave, 2006);
- HOOGHE, L., *The European Commission and the Integration of Europe* (Cambridge University Press, 2002);
- JUDGE, D. și EARNSHAW, D., *The European Parliament* (ed. a 2-a, Palgrave, 2008);
- KOMBOS, C., *The ECJ and Judicial Activism: Myth or Reality?* (Sakkoulas, 2010);
- NUGENT, N., *The European Commission* (Palgrave, 2001);
- PETERSON, J. și SHACKLETON, M., *The Institutions of the European Union* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2012);
- PIRIS, J.-C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010);
- POLLACK, M., *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford University Press, 2003);
- PUETTER, U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change* (Oxford University Press, 2014);
- RICHARDSON, J. (ed.), *European Union, Power and Policy-Making* (ed. a 3-a, Routledge, 2006);
- ROSE, R., *Representing Europeans: A Pragmatic Approach* (Oxford University Press, 2013);
- SMITH, A. (ed.), *Politics and the European Commission: Actors, Independence, Legitimacy* (Routledge, 2004);
- SPENCE, D. (ed.), *The European Commission* (ed. a 3-a, Harper, 2006);
- STEVENS, A. și STEVENS, H., *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union* (Palgrave, 2001);
- WALLACE, H., POLLACK, M. și YOUNG, A. (ed.), *Policy-Making in the European Union* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2014);
- WERTS, J., *The European Council* (Harper, 2008);
- WESTLAKE, M. și GALLOWAY, D., *The Council of the European Union* (ed. a 3-a, Harper, 2004).

3

COMPETENȚA

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Principiul general a fost întotdeauna că UE nu deține decât competența conferită de tratate. Acesta este sensul când afirmăm că UE beneficiază de competență atribuită. Anterior Tratatului de la Lisabona era însă dificil să se stabilească limitele competenței UE. Nu existau categorii generale de competență și, astfel, limitele acestora într-un anumit domeniu nu puteau fi determinate decât acordându-se o atenție deosebită dispozițiilor detaliate ale tratatelor. Puteau să apară divergențe în a determina dacă într-un anumit domeniu competența era exclusivă sau partajată. Aceste dificultăți au fost agravate de faptul că sfera reală a competenței UE trebuia să țină seama de jurisprudența care interpreta dispozițiile relevante ale tratatelor și de legislația adoptată în temeiul acelor dispoziții. Dificultățile erau deosebit de evidente în legătură cu articolele din tratate formulate în termeni largi, cum ar fi art. 95 și art. 308 CE.
- ii. Prin urmare, existența și sfera competenței UE au reprezentat elemente cheie în cadrul reformelor care au culminat cu Tratatul de la Lisabona. În prezent, acesta prevede categorii de competențe: UE poate avea competență exclusivă, competență partajată sau competența de a întreprinde acțiuni de sprijinire, de coordonare sau de completare a acțiunii statelor membre. Din această clasificare decurg consecințe juridice. Capitolul de față examinează principalele trei categorii de competențe ale UE și implicațiile acestora asupra distribuirii atribuțiilor între UE și statele membre. Există anumite domenii ale competențelor UE care nu se încadrează în aceste categorii și care vor fi, de asemenea, examinate în cadrul acestui capitol. Discuția va observa măsura în care noul regim clarifică sfera competenței UE și circumscrie atribuțiile Uniunii.
- iii. Tratatul de la Lisabona cuprinde prevederi nu numai cu privire la existența și sfera competenței UE, ci și cu privire la oportunitatea exercitării acesteia. Această chestiune este guvernată de principiul subsidiarității, introdus inițial prin Tratatul de la Maastricht. Tratatul de la Lisabona și un Protocol atașat acestuia cuprind o versiune revizuită a principiului. Înțelesul și aplicarea acestui concept pot da naștere unor probleme, după vom vedea în discuțiile care urmează.

2. IMPULSUL PENTRU REFORMĂ

UE nu poate să acționeze decât în limitele competențelor ce îi revin. În acest sens, ea are competențe atribuite. Acest principiu era cuprins anterior în art. 5 alin. (1) și art. 7 alin. (1) CE și a fost confirmat prin art. 5 alin. (1) din Tratatul de la Lisabona, care prevede că:

În temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre.

Cu toate acestea, anterior Tratatului de la Lisabona, nu era ușor să se determine cu exactitate împărțirea competențelor între UE și statele membre^[1] și, prin urmare, aceasta a fost o chestiune identificată ca necesitând dezbateri suplimentare după Tratatul de la Nisa din 2000^[2]. Se considera că art. 5 CE nu oferă garanții suficiente împotriva unui transfer crescând al competențelor de la state către UE.

Trebuie totuși să privim cu prudență ipoteza că „problema competenței” a fost în principal rezultatul unei arogări nejustificate de atribuții de către UE, în detrimentul drepturilor statelor. În realitate, competențele UE au rezultat din interacțiunea a patru variabile: deciziile statelor membre asupra sferei competenței UE, astfel cum au fost exprimate acestea în revizuirile tratatelor; adoptarea de către Consiliul și Parlamentul European a legislației care dezvoltă și implementa articolele din tratate; jurisprudența instanțelor UE și deciziile adoptate de către instituții cu privire la interpretarea și prioritizarea atribuțiilor acordate Uniunii^[3].

Declarația de la Laeken^[4] preciza în mai mare detaliu problemele referitoare la competență care rămăseseră nesoluționate după Tratatul de la Nisa din 2000. Procesul de reformă a fost condus de patru forțe principale: claritatea, atribuirea, circumscrierea și analiza. Dorința de „claritate” reflecta preocuparea că dispozițiile tratatelor privind competențele erau neclare, amestecate și neprincipiale. Ideea de „atribuire” cuprindea nu numai principiul că UE trebuie să acționeze în limitele atribuțiilor conferite, ci și conotația pozitivă că trebuie să îi fie acordate competențele necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care i-au fost desemnate prin tratate. Dorința de „circumscriere” reflecta preocuparea că UE avea prea multe atribuții și acestea ar trebui limitate substanțial^[5]. Acest argument nu trebuie pierdut din vedere, dat fiind că un factor important în distribuirea competențelor a fost decizia conștientă a statelor membre de a acorda noi sfere de competență UE. Aici intră în joc al patrulea factor, „analiza” faptului dacă UE trebuie să continue să dețină atribuțiile care i-au fost desemnate în trecut. Cu toate acestea, nu a avut loc o regândire sistematică a domeniilor de competență în care UE ar fi în măsură să acționeze, accentul situându-se asupra clarității, atribuirii și circumscrierii.

[1] A. DASHWOOD, „The Limits of European Community Powers” (1996) 21 ELRev 113; G. DE BÛRCA, „Setting Limits to EU Competences”, Francisco Lucas Pires Working Paper 2001/02; U. DI FABIO, „Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Member States” (2002) 39 CMLRev 1289; A. VON BOGDANDY și J. BAST, „The European Union’s Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform” (2002) 39 CMLRev 227; P. CRAIG, „Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration” (2004) 29 ELRev 323; S. WEATHERILL, „Better Competence Monitoring” (2005) 30 ELRev 23; F. MAYER, „Competences - Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU and the New European Constitution” (2005) 3 I-CON 493; R. SCHUTZE, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford University Press, 2009); L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union* (Oxford University Press, 2014).

[2] Tratatul de la Nisa, Declarația 23 [2001] JO C80/1.

[3] P. CRAIG, „Competence and Member State Autonomy: Causality, Consequence and Legitimacy”, în B. DE WITTE și H. MICKLITZ (ed.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States* (Intersentia, 2011), Capitolul 1.

[4] Consiliul European, 14-15 decembrie 2001, pct. 21-22.

[5] MAYER (*supra*, nota 1) 504-505.

3. STRATEGIA DE LA LISABONA

(A) CATEGORII ȘI CONSECINȚE

Tratatul de la Lisabona repetă, cu modificări minore, dispozițiile din Tratatul Constituțional. Prevederile sunt cuprinse în TUE și TFUE. Astfel, art. 4 TUE afirmă că orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre. Articolul 5 TUE prevede că delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii. Cu toate acestea, TFUE este cel care cuprinde dispozițiile principale privind competența. Există categorii de competență care se aplică unor anumitor materii și din această organizare decurg consecințe juridice. Principalele categorii sunt cazurile în care competența UE este exclusivă, cazurile în care aceasta este partajată cu statele membre, cazurile în care UE este limitată la acțiuni de sprijin/de coordonare/de completare, cu categorii speciale de acțiune a UE în sfera politicii economice și de ocupare a forței de muncă și a politicii externe și de securitate comună (PESC). Articolul 2 TFUE prevede că:

(1) În cazul în care tratatele atribuie Uniunii competență exclusivă într-un domeniu determinat, numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.

(2) În cazul în care tratatele atribuie Uniunii o competență partajată cu statele membre într-un domeniu determinat, Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu. Statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența. Statele membre își exercită din nou competența în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să și-o mai exercite.

(3) Statele membre își coordonează politicile economice și de ocupare a forței de muncă în conformitate cu condițiile prevăzute în prezentul tratat, pentru definirea cărora Uniunea dispune de competență.

(4) Uniunea este competentă, în conformitate cu dispozițiile Tratatului privind Uniunea Europeană, să definească și să pună în aplicare o politică externă și de securitate comună, inclusiv să definească treptat o politică de apărare comună.

(5) În anumite domenii și în condițiile prevăzute în tratate, Uniunea este competentă să întreprindă acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre, fără a înlocui însă prin aceasta competența lor în aceste domenii.

Actele Uniunii obligatorii din punct de vedere juridic, adoptate pe baza dispozițiilor tratatelor referitoare la aceste domenii, nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre.

(6) Întinderea și condițiile exercitării competențelor Uniunii sunt stabilite prin dispozițiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu.

(B) COMPETENȚA EXPRESĂ ȘI COMPETENȚA IMPLICITĂ

Două aspecte importante trebuie subliniate înainte de a examina diferitele categorii de competență, întrucât acestea se aplică întregii discuții subsecvente.

În primul rând, pot exista dezacorduri cu privire la întinderea unui anumit articol din tratat, indiferent de categoria de competență care se aplică domeniului, în special atunci

când articolul este formulat în termeni largi^[6]. În general, CEJ nu a fost dispusă să traseze limite acelor articole din tratate care sunt generos formulate, însă ar putea să o facă. În cauza *Publicitatea pentru tutun*, CEJ a statuat că o directivă referitoare la reclama pentru țigări nu se poate baza pe art. 95^[7].

Cauza C-376/98, Germania/Parlamentul European și Consiliul
[2000] ECR I-8419

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 57 alin. (2), art. 66, art. 100a, art. 164 au devenit art. 53 alin. (2), art. 62, art. 114 TFUE și art. 19 TUE]

Germania a cerut anularea unei directive menite să armonizeze legislația referitoare la publicitatea și sponsorizarea în favoarea produselor din tutun. Directiva se baza pe articolele 57 alineatul (2), 66 și 100a. Articolul 100a permite adoptarea măsurilor de armonizare pentru funcționarea pieței interne. CEJ a invocat articolele 100a, 3 litera c) și 7a din Tratatul CE. Apoi a continuat după cum urmează.

CEJ

83. Rezultă din coroborarea acestor dispoziții că măsurile prevăzute la articolul 100 A alineatul (1) (...) sunt destinate să îmbunătățească condițiile de instituire și de funcționare a pieței interne. Interpretarea acestui articol în sensul că ar conferi legiuitorului comunitar o competență generală de reglementare a pieței interne ar fi nu numai contrară cuprinsului însuși al dispozițiilor citate anterior, ci și incompatibilă cu principiul consacrat la articolul 3 B (...), conform căruia competențele Comunității sunt competențe atribuite.

84. În plus, un act adoptat în temeiul articolului 100 A (...) trebuie să aibă efectiv ca obiect îmbunătățirea condițiilor de instituire și de funcționare a pieței interne. Dacă simpla constatare a unor disparități între reglementările naționale, precum și a riscului abstract al unor obstacole în calea libertăților fundamentale sau al unor denaturări ale concurenței care pot decurge din aceasta ar fi suficientă pentru a justifica alegerea articolului 100 A ca temei juridic, controlul judecătoresc al respectării temeiului juridic ar putea fi lipsit de eficacitate. Curtea ar fi în acest caz împiedicată să își exercite atribuția, care îi incumbă în temeiul articolului 164 (...), de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatului.

85. Astfel, pentru a aprecia dacă articolul 100 A constituie temeiul juridic adecvat, Curtea trebuie să verifice dacă actul a cărui validitate este în discuție urmărește efectiv obiectivele invocate de legiuitorul comunitar (...).

Prin urmare, în vreme ce există limite ale actualului art. 114 TFUE, jurisprudența ulterioară a demonstrat faptul că CEJ este dispusă să accepte utilizarea acestui articol ca bază legală pentru măsurile adoptate^[8]. Aceasta se poate remarca în cauza din 2006 *Publicitatea pentru tutun*^[9], în care CEJ a confirmat validitatea unei directive revizuite privind publicitatea produselor din tutun care includea, în afara câtorva excepții, interdicția publicității în presă și la radio și unele constrângeri în cazul sponsorizărilor de către companiile de tutun. Curtea a concluzionat că această măsură putea fi adoptată în baza fostului art. 95 CE, din moment ce

^[6] A se vedea, e.g., cauza C-84/94, *Regatul Unit/Consiliul* [1996] ECR I-5755; cauza C-233/94, *Germania/Parlamentul European și Consiliul* [1997] ECR I-2405.

^[7] T. HERVEY, „Up in Smoke? Community (Anti-) Tobacco Law and Policy” (2001) 26 ELRev 101.

^[8] Cauza C-377/98, *Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul* [2001] ECR I-7079; cauza C-491/01, *Regina/Secretarul de stat pentru sănătate, ex p. British American Tobacco (Investments) Ltd. și Imperial Tobacco Ltd.* [2002] ECR I-11453; cauza C-210/03, *R/Secretarul de stat pentru sănătate, ex p. Swedish Match* [2004] ECR I-11893; cauza C-270/12, *Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul* EU:C:2014:118.

^[9] Cauza C-380/03, *Germania/Parlamentul European și Consiliul* [2006] ECR I-11573.

existau disparități între legislațiile naționale privind publicitatea și sponsorizarea produselor din tutun, care puteau afecta concurența și comerțul între state.

În al doilea rând, instituțiile UE pot pretinde că un anumit articol din tratate conține o competență implicită de a adopta o anumită reglementare. Deși noțiunea de competență implicită este bine cunoscută în cadrul sistemelor juridice interne și internaționale, sensul acesteia este discutabil. În sens strict, existența unei anumite competențe presupune existența oricărei alte competențe care este necesară în mod rezonabil pentru exercitarea celei dintâi. În sens larg, existența unui anumit obiectiv presupune existența oricărei competențe necesare în mod rezonabil pentru atingerea acestuia. Sensul restrâns al noțiunii de competență implicită a fost de multă vreme acceptat^[10]. CEJ a îmbrățișat și sensul larg, astfel cum reiese din următoarele spețe.

Cauzele 281, 283-285, 287/85, Germania/Comisia
[1987] ECR 3203

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 118 a devenit art. 153 TFUE]

Comisia a luat o decizie în baza art. 118 prin care stabilea obligația statelor membre de a informa Comisia și alte state membre cu privire la proiectele de măsuri referitoare la intrarea, șederea, egalitatea de tratament și integrarea lucrătorilor din state din afara CE, în viața socială și culturală a țării lor. Apoi urma consultarea cu Comisia și celelalte state membre. Această decizie a fost contestată ca fiind *ultra vires*, adică excedând sfera de competență a Comisiei. Articolul 118 se referea la colaborarea în domeniul social și nu conferea expres Comisiei dreptul de a lua decizii obligatorii. CEJ a reținut că politica de emigrare din state terțe poate fi cuprinsă în sfera art. 118, într-o oarecare măsură, datorită efectelor acestei migrații asupra situației locurilor de muncă din cadrul CE.

CEJ

27. (...) Este necesar să se examineze dacă alineatul al doilea al art. 118, care prevede că, între altele, Comisia acționează prin organizarea de consultări, îi conferă competența de a adopta o decizie obligatorie în vederea organizării unor astfel de consultări.

28. În această privință, este necesar să se menționeze că, atunci când un articol din Tratatul CEE (...) însărcinează Comisia cu o misiune precisă, trebuie să se admită, pentru a nu risca ca această dispoziție să devină complet ineficientă, că îi conferă astfel, în mod necesar, competențele indispensabile pentru a îndeplini această misiune. În acest sens, articolul 118 al doilea paragraf trebuie interpretat drept conferind Comisiei toate competențele necesare pentru a organiza consultările. Pentru îndeplinirea acestei funcții privind organizarea de consultări, în mod necesar, Comisia trebuie să poată obliga statele membre să notifice informațiile indispensabile, mai întâi pentru a identifica problemele, apoi pentru a evidenția orientările posibile ale unei eventuale acțiuni comune viitoare a statelor membre, precum și, de asemenea, să le poată obliga să participe la o procedură de consultare.

Cauza 176/03, Comisia/Consiliul

[2005] ECR I-7879

Consiliul a adoptat o decizie-cadru în domeniul fostului pilon III, Titlul VI TUE, care impunea statelor membre să prevadă pedepse penale pentru anumite infracțiuni legate de protecția

^[10] Cauza 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique/Înalta Autoritate* [1956] ECR 245, 280.

mediului. Comisia a susținut că măsura ar fi trebuit adoptată în baza art. 175 CE, din moment ce se referea la mediul înconjurător. CEJ a acceptat acest lucru precum și, de asemenea, faptul că, de regulă, nici dreptul penal și nici procedura penală nu intră în competența Comunității, dar apoi a motivat după cum urmează.

CEJ

48. Această ultimă constatare nu împiedică legiuitorul comunitar, în cazul în care aplicarea de sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive de către autoritățile naționale competente constituie o măsură indispensabilă în combaterea formelor atacurilor grave asupra mediului, să ia măsuri, în raport cu dreptul penal al statelor membre, pe care le consideră necesare pentru a asigura caracterul efectiv al normelor pe care acesta le stabilește în domeniul protecției mediului.

TPI a decis, însă, că astfel de competențe implicite sunt recunoscute numai în mod excepțional: acestea trebuie să fie necesare pentru a asigura efectul practic al dispozițiilor tratatelor sau al reglementării de bază în discuție^[11].

4. COMPETENȚA EXCLUSIVĂ

(A) PRINCIPIILE DE BAZĂ

Articolul 2 alin. (1) TFUE instituie categoria competenței exclusive, ceea ce atrage consecința că numai Uniunea poate legifera și adopta acte obligatorii. Statele membre pot face aceasta numai dacă sunt împuternicite de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.

Materiile care se încadrează în domeniul competenței exclusive sunt enumerate la art. 3 alin. (1) TFUE: uniunea vamală, stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne; politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro; conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul și politica comercială comună.

Articolul 3 alin. (2) TFUE dispune că Uniunea are competență exclusivă și în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

(B) EXCLUSIVITATEA DOMENIULUI

Domeniile precizate la art. 3 alin. (1) care se încadrează în competența exclusivă a UE sunt limitate. Am văzut că o preocupare presantă în cadrul Declarației de la Laeken și al Convenției privind viitorul Europei era aceea de a circumscrie competența UE. Domeniul competenței exclusive arată bine atunci când este judecat prin prisma acestui criteriu, având în vedere că doar câteva domenii intră în această categorie. Acest lucru este important,

^[11] Cauza T-240/04, Republica Franceză/Comisia [2007] ECR II-4035, pct. 37; cauza T-143/06, MTZ Polyfilms Ltd/Consiliul [2009] ECR II-4133, pct. 47.

deoarece consecințele includerii în această sferă sunt grave: statele membre nu dispun de nicio competență legislativă autonomă și nu pot adopta niciun act obligatoriu.

Însăși crearea categoriilor de competență înseamnă, în mod inevitabil, că vor apărea probleme de demarcare a granițelor dintre diferitele categorii. Astfel de probleme pot să ia naștere la separarea competenței exclusive de competența partajată. Spre exemplu, există ambiguități referitoare la raportul dintre normele privind concurența, care aparțin competenței exclusive, și piața internă, care ține de competența partajată, o problemă care a apărut în legătură cu brevetul unitar la nivelul UE^[12].

Probleme complicate de delimitare pot să apară și între dispozițiile referitoare la uniunea vamală și la alte aspecte privind piața internă, având în vedere că uniunea vamală se încadrează la competența exclusivă, în timp ce piața internă ține de competența partajată. Pot apărea dificultăți în a decide dacă un anumit caz privește uniunea vamală, cotele tarifare și altele asemenea sau dacă se referă, în realitate, la impozitarea discriminatorie^[13]. În plus, pot surveni dispute cu privire la problema dacă un act se încadrează la politica comercială comună sau la piața internă^[14].

(C) EXCLUSIVITATEA CONDIȚIONATĂ

UE beneficiază, de asemenea, de competență exclusivă pentru încheierea unui acord internațional^[15], sub rezerva întrunirii condițiilor de la art. 3 alin. (2) TFUE.

De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

Articolul 3 alin. (2) TFUE trebuie coroborat cu art. 216 TFUE. Articolul 216 are ca obiect competența UE de a încheia un acord internațional. Articolul 3 alin. (2) privește chestiunea conexă, dar distinctă, a naturii (exclusive sau nu) a acestei competențe. Articolul 216 TFUE dispune următoarele:

(1) Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora.

(2) Acordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre.

Catalizatorul art. 216 TFUE l-a constituit raportul grupului de lucru privind acțiunea externă. Anterior Tratatului de la Lisabona, Tratatul CE prevedea o competență expresă de încheie-

[12] Cauzele C-274 și 295/11, *Spania și Italia/Consiliul EU*: C:2013:240, pct. 18-24; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010) 159-161.

[13] *Infra*, Capitolul 8.

[14] Cauza C-137-137/12, *Comisia și Parlamentul European/Consiliul EU*: C:2013:675.

[15] UE are personalitate juridică, conform art. 47 TUE.

re a acordurilor internaționale în anumite cazuri limitate^[16], iar acesta a fost completat de jurisprudența CEJ, care a stabilit când putea exista o competență externă implicită de încheiere a unui acord internațional. Grupul de lucru a recomandat elaborarea unui articol de tratat care să reflecte această jurisprudență^[17]. Aceasta s-a concretizat în Tratatul Constituțional și a fost preluată în Tratatul de la Lisabona ca art. 216 TFUE. Sfera amplă a art. 216 este evidentă și, în realitate, vor exista cazuri rare, dacă vor exista și acelea, în care UE să nu aibă competența de a încheia un acord internațional. Jurisprudența privind sfera competenței externe a UE și măsura în care aceasta este exclusivă sau paralelă cu cea a statelor membre este complexă^[18]. Articolul 3 alin. (2) TFUE prevede trei cazuri în care UE dispune de competență externă exclusivă. Interpretarea acestei dispoziții este departe de a fi ușoară^[19]. Complexitatea jurisprudenței însemna în mod necesar că întru-chiparea principiilor într-un articol de tratat avea să fie dificilă, în orice caz. Articolul 3 alin. (2) coroborat cu art. 216 TFUE aproape ajunge să unifice competența UE de a acționa pe calea unui acord internațional cu caracterul exclusiv al acestei competențe, o chestiune care a preocupat o mare parte a jurisprudenței în domeniu.

(i) Competența externă și exclusivitatea: Pre-Lisabona

Prin urmare, trebuie să ne întoarcem puțin în timp la jurisprudența pre-Lisabona pentru a înțelege semnificația art. 3 alin. (2) TFUE. CEJ recunoscuse de multă vreme competența Comunității de a încheia un acord internațional în cazul în care acest lucru este necesar pentru a-și putea exercita competența internă, chiar și în cazurile în care nu exista o competență externă expresă^[20]. Problema exclusivității acestei competențe externe implicate a fost abordată ca fiind distinctă de însăși existența unei asemenea competențe. Competența externă implicită putea fi exclusivă sau partajată^[21], dar criteriile de delimitare nu erau pe deplin clare^[22]. Cu toate acestea, deciziile CEJ cu privire la situațiile în care ar putea interveni exclusivitatea au avut consecințe profunde.

^[16] Art. 111, art. 133, art. 174 alin. (4), art. 181, art. 310 CE.

^[17] CONV 459/02, Raport Final al Grupului de lucru VII privind acțiunea externă, Bruxelles, 16 decembrie 2002, pct. 18.

^[18] *Infra*, Capitolul 10; T. TRIDIMAS și P. ECKHOUT, „The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism” (1994) 14 YBEL 143; A. DASHWOOD și C. HILLION (ed.), *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, 2000); P. ECKHOUT, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations* (Oxford University Press, 2004); M. CREMONA, „The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action” (2003) 40 CMLRev 1347; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law* (Hart, 2006); P. KOUTRAKOS, „Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations”, în M. CREMONA și B. DE WITTE (ed.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008), Capitolul 6; M. CREMONA, „Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process”, în A. DASHWOOD și M. MARESCAU (ed.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge University Press, 2008), Capitolul 2; M. CREMONA, „External Relations and External Competence of the European Union: The Emergence of an Integrated Policy”, în P. CRAIG și G. DE BÜRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 9; M. CREMONA, „EU External Relations: Unity and Conferral of Powers”, în AZOLAI (*supra*, nota 1), Capitolul 3.

^[19] CREMONA, „Draft Constitutional Treaty” (*supra*, nota 18); CRAIG (*supra*, nota 1).

^[20] *Supra*, nota 18; cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* [1971] ECR 263; cauzele 3, 4 și 6/76, *Kramer* [1976] ECR 1279; *Avizul 1/76 privind proiectul de acord pentru constituirea fondului european de imobilizare pentru navele de navigație interioară* [1977] ECR 741; *Avizul 2/91 Convenția OIM nr. 170 privind substanțele chimice la locul de muncă* [1993] ECR I-1061; *Avizul 2/94 Aderarea Comunității la Convenția Europeană a Drepturilor Omului* [1996] ECR I-1759.

^[21] *Avizul 1/03 Competența Comunității de a încheia noua Convenție de la Lugano privind competența judiciară și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială* [2006] ECR I-1145, pct. 114-117.

^[22] CREMONA, „External Relations” (*supra*, nota 18); A. DASHWOOD și J. HELISKOSKI, „The Classic Authorities Revisited”, în DASHWOOD și HILLION (*supra*, nota 18) 3.

Astfel, în cauza *ERTA (AETR)*, CEJ a reținut că atunci când Comunitatea acționează în vederea punerii în aplicare a unei politici comune conform tratatului, statele membre nu mai au dreptul de a întreprinde acțiuni externe dacă acestea ar afecta normele astfel stabilite sau ar denatura scopul lor^[23]. Această poziție a Curții a fost modificată în cauza *Kramer*^[24]. CEJ a recunoscut că CE ar putea deține competențe externe implicite, chiar dacă nu a adoptat măsuri interne de implementare a politicii relevante, dar a reținut că, până în momentul în care CE își va fi exercitat competențele interne, statele membre păstrează competența de a acționa, cu condiția ca acțiunea lor să fie compatibilă cu obiectivele Comunității. Sfera exclusivității a fost pusă sub semnul întrebării în cauza *Inland Waterways*^[25], în care CEJ a stabilit că, deși nu și-a exercitat atribuțiile interne, CE putea să aibă totuși competență externă exclusivă, dacă acțiunea statelor membre ar fi putut pune în pericol obiectivul comunitar urmărit.

În *Avizul 1/94 privind Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (OMC)*^[26], CEJ s-a îndepărtat totuși de interpretarea foarte largă pe care o dăduse exclusivității în cauza *Inland Waterways*. Ea a reținut că exclusivitatea competenței externe depindea în general de exercitarea efectivă a competențelor interne, și nu de simpla lor existență^[27]. Cauza *Inland Waterways* se distingea prin aceea că obiectivul intern al CE nu putea fi realizat fără încheierea unui acord internațional, iar normele interne ale CE nu puteau fi elaborate în mod realist înainte de încheierea unui astfel de acord^[28]. S-a reținut că această motivare nu se aplica în cauza *OMC*^[29]. Acest raționament a fost menținut în decizii ulterioare^[30].

Jurisprudența subsecventă a demonstrat cu toate acestea că CEJ interpretează în mod generos ideea că CE și-a exercitat competențele interne și că este pregătită să interpreteze larg circumstanțele în care această exercitare dă naștere unei competențe externe exclusive a CE. Aceasta reiese din litigiul „*open skies*”, în care era vorba despre acțiuni ale Comisiei împotriva mai multor state membre^[31]. Comisia a susținut că statele membre încălcaseră tratatul prin încheierea de acorduri bilaterale „*open skies*” (*de survolare a spațiului aerian – n.r.*) cu Statele Unite, arătând că, în acest domeniu, CE dispunea de competență externă exclusivă. Ea a afirmat că, în conformitate cu hotărârea *ERTA*, CE avea competență externă exclusivă, întrucât își exercitase într-o oarecare măsură competențele interne în domeniul respectiv. CEJ a acceptat acest argument. Consiliul adoptase un „pachet de legi” pe baza art. 80 alin. (2) CE. CEJ a reținut că hotărârea *ERTA* era aplicabilă în cazul exercitării competențelor interne în acest fel și, prin urmare, CE avea o competență externă implicită. De aici a rezultat că, în situația în care CE a adoptat norme comune în baza

[23] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* (supra, nota 20).

[24] Cauzele 3, 4 și 6/76, *Kramer* (supra, nota 20).

[25] *Avizul 1/76, Inland Waterways* (supra, nota 20).

[26] *Avizul 1/94, Competența Comunității de a încheia acorduri internaționale privind serviciile și protecția proprietății intelectuale, OMC* [1994] ECR I-5267.

[27] *Idem*, pct. 77, 88-89.

[28] *Idem*, pct. 85-86.

[29] *Idem*, pct. 86, 99, 100, 105.

[30] A se vedea, e.g., *Avizul 2/92, Competența Comunității sau a uneia dintre instituțiile sale de a participa la a treia Decizie Revizuită a OECD privind tratamentul național* [1995] ECR I-521.

[31] Cauza C-466/98, *Comisia/Regatul Unit* [2002] ECR I-9427; cauza C-467/98, *Comisia/Danemarca* [2002] ECR I-9519; cauza C-468/98, *Comisia/Suedia* [2002] ECR I-9575; cauza C-469/98, *Comisia/Finlanda* [2002] ECR I-9627; cauza C-471/98, *Comisia/Belgia* [2002] ECR I-9681; cauza C-472/98, *Comisia/Luxemburg* [2002] ECR I-9741; cauza C-475/98, *Comisia/Austria* [2002] ECR I-9797.

acestei competențe, statele membre nu mai au dreptul, acționând individual sau colectiv, să își asume față de state terțe obligații care afectează acele norme sau denaturează sfera lor de aplicare.

Hotărârea a confirmat interpretarea extinsă a expresiei „afectează acele norme sau denaturează sfera lor de aplicare”, din moment ce tocmai aceasta transformă competența externă în competență externă exclusivă. În concordanță cu jurisprudența anterioară, CEJ a reținut că se circumscrie acestui context situația în care acordul internațional se încadrează în sfera normelor comune sau într-un domeniu care este deja acoperit în mare parte prin astfel de norme, iar, în cea de-a doua situație, așa vor sta lucrurile chiar dacă nu există o contradicție între angajamentul internațional și normele interne. Prevederile legislative ale CE referitoare la tratamentul aplicat resortisanților statelor terțe sau prin care se conferea expres atribuția de a negocia cu state terțe acordau CE competențe externe exclusive.

Același mesaj general a reieșit din *Avizul Lugano*^[32]: competențele externe implicite pot fi exclusive sau partajate, dar în situațiile în care CE și-a exercitat atribuțiile interne, CEJ va înclina să considere că aceasta dă naștere competenței externe exclusive, ori de câte ori această exclusivitate este necesară în scopul „protejării eficienței dreptului comunitar și a funcționării adecvate a mecanismelor înființate prin regulile sale”^[33].

(ii) Competența externă și exclusivitatea: post-Lisabona

Articolul 3 alin. (2) TFUE precizează trei situații în care UE are competență externă exclusivă. Prima se referă la cazul în care încheierea unui acord internațional este prevăzută de un act legislativ al Uniunii. Formularea este importantă. Articolul 3 alin. (2) TFUE nu afirmă că Uniunea va dispune de competență externă exclusivă în cazul în care un act legislativ al Uniunii dispune aceasta. Nu afirmă nici că UE are astfel de competență externă exclusivă numai în domeniile în care are competență internă exclusivă. Acesta dispune că Uniunea are competență externă exclusivă atunci când încheierea unui acord internațional este prevăzută de un act legislativ. Astfel, împuternicirea externă expresă de a încheia un acord internațional este considerată a însemna competență externă exclusivă, cu corolarul că statele membre sunt împiedicate să încheie orice astfel de acord în mod independent și să legisleze sau să adopte orice act obligatoriu din punct de vedere juridic.

Aceeași fuziune a competenței externe și a competenței externe exclusive este evidentă în a doua situație enumerată la art. 3 alin. (2) TFUE. După cum am văzut, există jurisprudență a CEJ care acordă UE competența de a încheia un acord internațional în cazul în care acesta este necesar pentru exercitarea competenței sale interne, chiar și în situația în care nu există o competență externă expresă^[34]. Efectul art. 3 alin. (2) TFUE este totuși acela că UE are competență externă exclusivă pentru a încheia un acord internațional în cazul în care acesta este necesar pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, indiferent de tipul de competență internă deținută de UE. *Ad litteram*, aceasta înseamnă că Uniunii îi revine competența externă exclusivă de a încheia un acord internațional atunci când aceasta este necesar pentru exercitarea competenței interne, chiar și în cazurile în care competența internă este doar partajată sau chiar în cazurile în care UE poate

[32] *Avizul 1/03, Lugano (supra, nota 21)*, pct. 114-115.

[33] *Idem*, pct. 131.

[34] *Supra*, nota 20.

adopta doar măsuri de sprijin sau de coordonare. S-ar putea susține că orice competență externă a UE de a încheia un acord internațional trebuie delimitată prin natura competenței sale interne în domeniul relevant. Efectul art. 3 alin. (2) TFUE ar fi în continuare acela că UE deține competența externă exclusivă de a încheia un acord internațional care este necesar pentru a permite UE să exercite o competență internă, chiar și în cazurile în care competența internă permite doar acțiuni de sprijin, cu condiția ca acordul internațional să nu cuprindă dispoziții care depășesc acest tip de acțiune.

A treia dintre situațiile menționate la art. 3 alin. (2) TFUE este cea în care UE dispune de competență exclusivă în măsura în care încheierea unui acord internațional „ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora”. Această situație este în acord cu jurisprudența CEJ examinată mai sus, astfel încât, în numeroase cazuri în care UE și-a exercitat competența internă, se va considera că acestea are și competență externă exclusivă^[35]. O rară excepție o constituie decizia *Pringle*^[36], în care CJUE a statuat că Mecanismul European de Stabilitate (MES), un acord internațional încheiat de statele membre cu scopul de a asista statele cu dificultăți financiare cauzate de criza monedei euro, nu afectă regulile comune privind uniunea economică și monetară și, prin urmare, nu se încadra la competența exclusivă a UE în temeiul art. 3 alin. (2). Cu toate acestea, este clar că CJUE nu a dorit să invalideze MES, astfel cum fusese acesta stabilit de statele membre.

Cremona a susținut în mod convingător că art. 3 alin. (2) „unește cele două aspecte distincte privind existența competenței externe implicite și exclusivitatea acelei competențe”^[37] și că o consecință a acestui articol coroborat cu art. 216 TFUE ar putea fi dispariția competenței partajate implicite. Acesta pare să fie într-adevăr rezultatul dispozițiilor tratatelor, sub rezerva condițiilor menționate mai sus și, după cum arată Cremona, acest rezultat este greu de apărut în termeni politici^[38].

Rezultatul este cu atât mai dificil de coordonat cu realitățile practice din acest domeniu. Astfel, în ciuda interpretării judiciare relativ largi atașate competenței externe exclusive, în realitate, anterior Tratatului de la Lisabona, numeroase competențe externe erau partajate între statele membre și UE, prin intermediul unor acorduri mixte în cadrul cărora competența de a încheia acordul era împărțită cu statele membre^[39]. Aceasta se poate datora faptului că nu erau îndeplinite condițiile determinate pe cale jurisprudențială pentru competența externă exclusivă în cazurile în care, spre exemplu, CE nu adoptase suficiente măsuri interne pentru a-i acorda competență externă exclusivă^[40]. Competența externă ar putea fi, de asemenea, partajată deoarece Tratatul CE nu conferea CE o competență suficientă pentru a ratifica acordul în ansamblu, necesitând astfel o repartizare a

[35] Cauza C-114/12, *Comisia/Consiliul* (Convenția privind protecția drepturilor organismelor de radiodifuziune) EU:C:2014:2151; *Avizul 1/13 privind Convenția de la Haga asupra aspectelor civile ale răpirii de copii* EU:C:2014:2292.

[36] Cauza C-370/12, *Pringle/Guvernul Irlandei, Irlanda și avocatul general* EU:C:2012:756, pct. 100-106.

[37] CREMONA, „Defining Competence” (supra, nota 18) 61.

[38] *Idem* 62.

[39] D. O'KEEFE și H. SCHERMERS (ed.), *Mixed Agreements* (Martinus Nijhoff, 1983); M. CREMONA, „The Doctrine of Exclusivity and the Position of Mixed Agreements in the External Relations of the European Community” (1982) 2 OJLS 393; M. CREMONA, „External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law”, EUI Working Paper, Law, 2006/22; CREMONA, „EU External Relations” (supra, nota 18).

[40] *Avizul 1/94* (supra, nota 26), pct. 99-105; *Avizul 2/00 în temeiul art. 300 alin. (6) CE, Protocolul de la Cartagena P* [2001] ECR I-9713, pct. 45-46.

competenței de a încheia acorduri cu statele terțe între CE și statele membre^[41], sau, în cazurile în care, deși CE dispunea de o oarecare competență asupra domeniului relevant, aceasta este limitată la stabilirea cerințelor minime, lăsând astfel statele membre libere să aplice normele decurgând din acordul internațional peste și dincolo de aceste cerințe^[42].

5. COMPETENȚA PARTAJATĂ

(A) PRINCIPIILE DE BAZĂ

Articolul 2 alin. (2) TFUE definește competența partajată. Formularea este importantă, iar art. 2 alin. (2) dispune că:

În cazul în care tratatele atribuie Uniunii o competență partajată cu statele membre într-un domeniu determinat, Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu. Statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența. Statele membre își exercită din nou competența în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să și-o mai exercite.

Domeniile care se încadrează la competența partajată sunt delimitate la art. 4 TFUE. Competența partajată reprezintă categoria generală reziduală, de vreme ce art. 4 alin. (1) prevede că Uniunea împarte competența cu statele membre în cazul în care tratatele îi atribuie o competență care nu se referă la domeniile menționate la art. 3 și art. 6 TFUE, care reglementează competența exclusivă, respectiv competența exercitată în situația în care Uniunea se limitează la acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre. Aceasta rezultă și din art. 4 alin. (2), care dispune că competențele partajate se aplică „în următoarele domenii principale” enumerate, prin aceasta înțelegându-se că lista nu este în mod necesar exhaustivă. Ideea că competența partajată este poziția implicită trebuie însă interpretată sub rezerva categoriilor speciale de competență privind politica economică și de ocupare a forței de muncă – art. 5 TFUE, și la politica externă și de securitate – art. 2 alin. (4) TFUE, Titlul V TUE. Articolul 4 TFUE dispune că:

(1) Competența Uniunii este partajată cu statele membre în cazul în care tratatele îi atribuie o competență care nu se referă la domeniile menționate la articolele 3 și 6.

(2) Competențele partajate între Uniune și statele membre se aplică în următoarele domenii principale:

(a) piața internă;

(b) politica socială, pentru aspectele definite în prezentul tratat;

(c) coeziunea economică, socială și teritorială;

(d) agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;

(e) mediul;

(f) protecția consumatorului;

(g) transporturile;

(h) rețelele transeuropene;

^[41] Avizul 2/00 (supra, nota 40), pct. 5.

^[42] Avizul 2/91 (supra, nota 20), pct. 16-21.

- (i) energia;
 - (j) spațiul de libertate, securitate și justiție;
 - (k) obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în prezentul tratat.
- (3) În domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, Uniunea dispune de competență pentru a desfășura acțiuni și, în special, pentru definirea și punerea în aplicare a programelor, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect împiedicarea statelor membre de a-și exercita propria competență.
- (4) În domeniile cooperării pentru dezvoltare și ajutorului umanitar, Uniunea dispune de competență pentru a întreprinde acțiuni și pentru a duce o politică comună, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect lipsirea statelor membre de posibilitatea de a-și exercita propria competență.

Este posibil să apară probleme de delimitare între competența partajată și celelalte două categorii principale, competența exclusivă și categoria în care UE se limitează la acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare. Astfel, spre exemplu, nu este ușor să se decidă care aspecte ale politicii sociale se încadrează la competența partajată. Există, de asemenea, probleme în asigurarea concordanței între art. 4 alin. (3) și art. 4 alin. (4) TFUE, care presupun că domeniile relevante se încadrează la competența partajată, pe de o parte, și dispozițiile detaliate din aceste domenii, dintre care multe sunt formulate cu perspectiva unei acțiuni a UE care sprijină, coordonează sau completează acțiunea statelor membre, pe de altă parte^[43].

(B) PRIORITATEA ÎN EXERCITAREA COMPETENȚEI PARTAJATE

Articolul 2 alin. (2) TFUE prevede că statele membre pot exercita competența numai în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența sau a decis să înceteze să își exercite competența într-un anumit domeniu. Prin urmare, acțiunea statelor membre se află pe plan secund în cazurile în care Uniunea și-a exercitat competența, cu consecința că nivelul de competență partajată deținut de un stat membru în aceste domenii se poate diminua în timp. Această concluzie trebuie însă nuanțată în patru feluri.

În primul rând, statele membre își pierd competența în cadrul regimului competenței partajate numai în măsura în care Uniunea și-a exercitat competența sa^[44]. Sfera competenței UE poate fi determinată numai prin examinarea dispozițiilor detaliate care separă competența în domenii atât de diverse ca politica socială, energia, piața internă și protecția consumatorilor. Astfel, limitele reale ale competenței Uniunii trebuie identificate în prevederile detaliate care conturează ceea ce poate să facă UE în diferitele domenii în care competența este partajată.

În al doilea rând, prioritatea intervine numai în măsura în care UE și-a exercitat competența în domeniul relevant^[45]. Există diferite moduri în care UE poate interveni într-un

^[43] CRAIG (*supra*, nota 12) 167-171.

^[44] Cauza C-373/11, *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou/Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon* EU: C-2013:567, pct. 26.

^[45] Cauza C-114/12, *Comisia/Consiliul* (*supra*, nota 35), pct. 93.

anumit domeniu^[46]. UE poate alege să adopte reglementări uniforme, ea poate armoniza legislațiile naționale, se poate lansa într-o armonizare minimală sau poate impune cerințe de recunoaștere reciprocă. Astfel, spre exemplu, în cazurile în care UE alege armonizarea minimală, statele membre au o marjă de manevră în acel domeniu. Cu toate acestea, statele membre au fost suficient de preocupate de un eventual impact de aplicare cu prioritate a art. 2 alin. (2) TFUE încât să insiste asupra adoptării Protocolului privind competența partajată^[47], care consolidează argumentul de mai sus. Acesta prevede că, în cazul în care Uniunea a acționat într-un domeniu guvernat de competența partajată, „domeniul de aplicare al exercitării competențelor sale include doar acele elemente care sunt reglementate de respectivul act al Uniunii și, prin urmare, nu include întregul domeniu”. Rămâne însă posibil ca actele Uniunii să acopere un domeniu întreg supus competenței partajate, cu condiția ca UE să poată face acest lucru în temeiul dispozițiilor relevante din tratat.

În al treilea rând, art. 2 alin. (2) TFUE prevede expres posibilitatea ca UE să înceteze să își exercite competența într-un domeniu supus competenței partajate, consecința fiind revenirea competenței către statele membre. O Declarație anexată la Tratat^[48] precizează moduri diferite în care se poate întâmpla acest lucru.

Ultima nuanțare se referă la art. 4 alin. (3) și art. 4 alin. (4) TFUE. Acestea clarifică faptul că statele membre pot continua să își exercite competența chiar dacă UE și-a exercitat competența în aceste domenii. Astfel, chiar dacă UE a definit și a pus în aplicare programe referitoare la cercetare, dezvoltare tehnologică și spațiu, aceasta nu împiedică statele membre de la a-și exercita competența în astfel de domenii. Același raționament se aplică în cazul dezvoltării cooperării și ajutorului umanitar.

(C) SFERA DE APLICARE ȘI VARIAȚIILE

Competența partajată constituie regimul de drept comun în legătură cu distribuția competențelor, dar aceasta nu înseamnă că partajarea va fi aceeași în toate domeniile în care se aplică competența partajată. În realitate, competența partajată este doar o noțiune umbrelă, cu consecința că există oscilații semnificative în ceea ce privește distribuirea competențelor în diferite domenii ale dreptului UE. Rezultă că configurația exactă a partajării competențelor în domenii cum ar fi piața internă, protecția consumatorilor, energia, politica socială și mediul, nu poate fi stabilită decât prin examinarea normelor detaliate care guvernează aceste domenii și care se regăsesc în dispozițiile relevante din TFUE.

Partajarea competenței în legătură cu, spre exemplu, cele patru libertăți este foarte diferită față de lumea complexă a partajării competențelor care funcționează în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție (SLSJ). Există, într-adevăr, variații semnificative de partajare a competențelor care acționează în ansamblul SLSJ. Prin urmare, nu există o formulă magică care să delimiteze partajarea competențelor într-un anumit domeniu. Aceasta nu este o critică, ci doar simpla consecință a faptului că gradul exact de com-

[46] S. WEATHERILL, „Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community”, în D. O'KEEFE și P. TWOMEY (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (Chancery Law Publishing, 1994), Capitolul 2; M. DOUGAN, „Minimum Harmonization and the Internal Market” (2000) 37 CMLRev 853; M. DOUGAN, „Vive la Difference? Exploring the Legal Framework for Reflexive Harmonisation within the Single Market” (2002) 1 Annual of German and European Law 13.

[47] Protocolul nr. 25.

[48] Declarația nr. 18.

petență acordat UE diferă între aceste domenii. Acest lucru este recunoscut prin art. 2 alin. (6) TFUE, care declară că „întinderea și condițiile exercitării competențelor Uniunii sunt stabilite prin dispozițiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu”.

(D) COMPETENȚA PARTAJATĂ ȘI COMPETENȚA PĂSTRATĂ DE STATELE MEMBRE

Este foarte important să consemnăm că materiile care intră în sfera competenței partajate, cum ar fi piața internă și cetățenia, pot, de asemenea, să producă un impact asupra competenței păstrate de statele membre^[49]. Aceasta se datorează faptului că CEJ interpretează sfera de aplicare a competenței UE în astfel de domenii în sensul că, deși UE nu are niciun fel de competență asupra unor materii cum ar fi impozitarea directă, care rămân prin urmare în competența statelor membre, normele naționale în aceste domenii trebuie aplicate de o manieră conformă cu cele patru libertăți care constituie nucleul pieței interne sau cu noțiunea UE de cetățenie^[50]. Prin urmare, această interpretare a regulilor UE poate produce un impact considerabil asupra oricărui domeniu care rămâne în competența statelor membre.

6. ACȚIUNI DE SPRIJINIRE, COORDONARE SAU COMPLETARE

(A) PRINCIPII DE BAZĂ

A treia categorie generală de competență de la art. 2 alin. (5) TFUE permite UE să acționeze pentru a sprijini, a coordona sau pentru a completa acțiunea statelor membre, fără a înlocui competența lor în aceste domenii și fără a presupune armonizarea legislațiilor statelor membre^[51]. Chiar dacă nu poate armoniza legislațiile în aceste domenii, UE poate adopta acte juridice obligatorii în cazul în care este împuternicită în acest sens prin dispoziții speciale ale tratatelor, iar statele membre sunt legate de aceste acte, în măsura prevăzută de ele. Înțelesul noțiunii de acțiuni de sprijinire etc. și, prin urmare, măsura exactă a competenței UE variază în diferitele domenii enumerate, dar este clar că UE deține un grad semnificativ de competență în aceste domenii, deși nu se merge până la armonizare^[52].

Domeniile care se încadrează într-o astfel de competență sunt stabilite la art. 6 TFUE: protecția și îmbunătățirea sănătății umane; industria; cultura; turismul; educația, formarea profesională, tineretul și sportul; protecția civilă și cooperarea administrativă. Articolul 6 TFUE lasă impresia că enumerarea este exhaustivă, dar acest lucru e contrazis de interpretarea TFUE în ansamblul său, când devine evident că mai sunt și alte domenii

[49] L. BOUCON, „EU Law and Retained Powers of Member States”, în AZOULAI (*supra*, nota 1), Capitolul 8; L. AZOULAI, „Introduction: The Question of Competence”, în AZOULAI (*supra*, nota 1).

[50] A se vedea, e.g., cauza C-246/89, *Comisia/Regatul Unit* [1991] ECR I-4585, pct. 22-24; cauza C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker* [1995] ECR I-225, pct. 21; cauza C-120/95, *Decker/Caisse de maladie des employés privés* [1997] ECR I-1831, pct. 20-23.

[51] R. SCHUTZE, „Co-operative Federalism Constitutionalized: The Emergence of Complementary Competences in the EC Legal Order” (2006) 31 *ELRev* 167.

[52] A se vedea, e.g., art. 167 TFUE – cultura; art. 168 TFUE – sănătatea publică; art. 173 TFUE – industria.

importante în care UE se limitează, *prima facie* cel puțin, la acțiuni de sprijinire etc., în special în privința unor aspecte ale politicii sociale^[53] și a anumitor fațete ale politicii de ocupare a forței de muncă^[54].

Crearea de categorii de competență presupune, în mod inevitabil, că vor exista probleme de delimitare între acestea. Astfel, spre exemplu, reglementarea presei s-ar putea încadra la piața internă, unde competența este partajată, sau ar putea fi considerată ca încadrându-se la cultură, unde sunt permise doar acțiuni de sprijinire etc. În plus, există dificultăți în a decide care aspecte ale politicii sociale se încadrează la competența partajată și care sunt cuprinse în această categorie.

(B) SFERA DE APLICARE ȘI VARIATIILE

Este important să înțelegem sfera de aplicare a competenței UE în privința domeniilor care se încadrează în această categorie. Înțelesul acțiunii UE de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre diferă întrucâtva în diversele domenii enumerate, dar abordarea generală este următoarea.

Fiecare domeniu de fond debutează cu o dispoziție care stabilește obiectivele acțiunii Uniunii. Astfel, în legătură cu sănătatea publică, art. 168 TFUE enumeră, *inter alia*, îmbunătățirea sănătății publice, prevenirea bolilor și afecțiunilor, precum și a cauzelor de pericol pentru sănătate. UE trebuie să completeze acțiunea națională în aceste domenii. Statele membre au obligația de a-și coordona politicile pe aceste subiecte, în colaborare cu Comisia^[55], care poate coordona acțiunea cu privire la aceste chestiuni prin schimburi de bune practici, monitorizare și evaluare periodice^[56]. De asemenea, UE poate să adopte acte pentru a institui „măsuri de încurajare” menite să protejeze sănătatea umană și să combată epidemiile transfrontaliere, sub rezerva mantrei că acest lucru nu presupune armonizarea^[57]. Astfel, deși armonizarea este exclusă, UE tot are loc de manevră semnificativ pentru a interveni prin adoptarea unor măsuri fără caracter obligatoriu („*soft law*”) persuasive, sub forma orientărilor privind bunele practici, monitorizării și altor asemenea, precum și prin „măsuri juridice de încurajare”^[58]. Aceeași combinație de *soft law* și măsuri juridice de stimulare (fără a se ajunge la armonizare) poate fi regăsită și în celelalte domenii din această categorie^[59].

Sfera competenței UE în aceste domenii nu trebuie, însă, subestimată. Abordarea standard în Tratatul de la Lisabona este ca UE să fie împuternicită să adopte măsuri pentru atingerea obiectivelor enumerate în acel domeniu. Limbajul abilitării diferă; uneori acesta este

[53] Art. 153 TFUE.

[54] Art. 147 TFUE.

[55] Art. 168 alin. (2) TFUE.

[56] Art. 168 alin. (2) TFUE.

[57] Art. 168 alin. (5) TFUE.

[58] Există, de asemenea, aspecte ale sănătății publice care se încadrează la competența partajată, unde sfera intervențiilor UE este mai mare: art. 4 alin. (2) lit. k), art. 168 alin. (4) TFUE.

[59] Art. 165 alin. (4), art. 166 alin. (4) TFUE – educația și formarea profesională; art. 167 TFUE – cultură; art. 173 alin. (2)-(3) TFUE – industrie; art. 195 TFUE – turismul; art. 196 TFUE – protecția civilă.

formulat din perspectiva adoptării de „măsurile de încurajare”^[60], cu alte ocazii se utilizează termenii „măsurile necesare”^[61], iar în alte situații terminologia este „măsurile speciale”^[62].

Ideea principală, în sensul lucrării de față, este că, indiferent de terminologia exactă, aceste măsuri constituie acte juridice obligatorii, adoptate de obicei în conformitate cu procedura legislativă ordinară. Limita acestei competențe legislative a UE este că astfel de acte juridice trebuie să fie destinate atingerii obiectivelor enumerate pentru implicarea UE în acel domeniu. Aceste obiective sunt însă stabilite, în mod normal, la un nivel relativ înalt de generalitate, cu consecința că UE este împuternicită legal să adopte măsuri obligatorii, cu condiția să se încadreze în sfera acestor obiective larg definite și să nu constituie armonizare a legislațiilor naționale. Acest lucru este evident cu privire la toate domeniile din această categorie de competență. Sfera activității legislative a UE în aceste domenii este delimitată de ceea ce este acceptabil pentru statele membre în cadrul Consiliului și Parlamentului European, dar aceasta nu schimbă argumentația prezentă.

(C) ACTE JURIDICE, ARMONIZARE ȘI COMPETENȚA STATELOR MEMBRE

Articolul 2 alin. (5) TFUE prevede că acțiunea UE menită să sprijine, să coordoneze sau să completeze acțiunea statelor membre nu înlocuiește competența acestora. Acesta afirmă de asemenea că actele juridice obligatorii ale Uniunii adoptate pe baza dispozițiilor specifice acestor domenii nu pot implica armonizarea legislațiilor statelor membre. Astfel, deși nu poate armoniza legislațiile în aceste domenii, UE poate adopta acte juridice obligatorii pe baza dispozițiilor specifice acestor domenii. Există trei chestiuni importante care decurg din această dispoziție a tratatului.

În primul rând, în cazurile în care UE adoptă astfel de acte juridice, acestea sunt obligatorii pentru statele membre, iar competența lor va fi limitată la nivelul prevăzut de actele juridice obligatorii. Astfel, deși competența statelor membre nu este înlocuită *per se* ca urmare a simplului fapt că UE a adoptat acte juridice obligatorii, aceasta este limitată la nivelul pe care îl presupune actul juridic al UE. Mai mult decât atât, este clar că UE poate adopta acte legislative în aceste domenii, acolo unde este autorizată în acest sens, cu condiția ca aceste acte să nu presupună armonizare.

În al doilea rând, însuși sensul armonizării, pe care UE nu o poate realiza în legătură cu această categorie de competență, nu este pe deplin clar. Interzicerea măsurilor de armonizare înseamnă că un act juridic obligatoriu adoptat într-un domeniu în care UE are doar competența de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre nu poate fi elaborat în temeiul art. 114, din moment ce astfel s-ar recunoaște că obiectivul este acela de armonizare a dreptului național, tocmai ceea ce se interzice prin art. 2 alin. (5) TFUE. Totuși, acest mecanism are limitele sale. UE poate adopta un act juridic obligatoriu într-un domeniu guvernat de această categorie de competență și se poate susține că măsura adoptată echivalează cu armonizarea dreptului național, chiar dacă nu poartă amprenta unei declarații exprese în acest sens. Revine apoi CJUE să decidă dacă măsura

^[60] Art. 165 alin. (4), art. 166 alin. (4) TFUE – educația și formarea profesională; art. 167 alin. (5) TFUE – cultura; art. 168 alin. (5) TFUE – sănătatea publică.

^[61] Art. 196 alin. (2) TFUE – protecția civilă.

^[62] Art. 195 alin. (2) TFUE – turismul; art. 173 alin. (3) TFUE – industria.

contestată reprezintă, în fond, o armonizare și dacă, prin urmare, se încadrează la limita prevăzută de art. 2 alin. (5) TFUE. Granița dintre un act juridic obligatoriu legitim, care promovează obiectivele domeniului guvernat de această categorie de competență, și armonizarea ilegală a legislațiilor naționale poate fi una extrem de fină în anumite cazuri.

În al treilea rând, nu trebuie să se presupună că, față de statele membre, consecințele adoptării de acte juridice obligatorii în aceste domenii ar fi în mod necesar mai puțin cuprinzătoare decât armonizarea. Presumția din spatele art. 2 alin. (5) TFUE este că armonizarea legislațiilor naționale este, prin natura sa, mai invazivă pentru statele membre decât alte norme juridice ale UE. Această motivație se poate dovedi adevărată sau nu, în funcție de natura fiecărei măsuri de armonizare și de actul juridic obligatoriu care nu constituie armonizare.

7. POLITICA ECONOMICĂ, POLITICA DE OCUPARE A FORȚEI DE MUNCĂ ȘI POLITICA SOCIALĂ

(A) PRINCIPII DE BAZĂ

În ciuda dificultăților menționate mai sus, o împărțire în competențe exclusive, partajate și de sprijinire poate fi înțeleasă. Crearea unui tip distinct de competență pentru a aborda politica economică și de ocupare a forței de muncă nu contribuie însă prea mult la consolidarea simetriei noului regim. Tratatul de la Lisabona cuprinde o categorie de competență distinctă pentru aceste chestiuni. Articolul 2 alin. (3) TFUE dispune că „statele membre își coordonează politicile economice și de ocupare a forței de muncă în conformitate cu condițiile prevăzute în prezentul tratat, pentru definirea cărora Uniunea dispune de competență”. Apoi, regulile detaliate sunt stabilite la art. 5 TFUE^[63].

(1) Statele membre își coordonează politicile economice în cadrul Uniunii. În acest scop, Consiliul adoptă măsuri și, în special, orientările generale ale acestor politici. Statelor membre a căror monedă este euro li se aplică dispoziții speciale.

(2) Uniunea ia măsuri pentru a asigura coordonarea politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre și, în special, prin definirea orientărilor acestor politici.

(3) Uniunea poate adopta inițiative pentru a asigura coordonarea politicilor sociale ale statelor membre.

Explicația pentru această categorie distinctă a fost de ordin politic. Includerea acestor domenii la competența partajată ar fi întâmpinat o opoziție semnificativă, cu consecința împiedicării unei acțiuni a statelor atunci când UE alegea să-și exercite competența în acest domeniu. La fel de clar este că au existat persoane care considerau că categoria acțiunii de sprijinire, coordonare sau completare este prea slabă. Aceasta a fost explicația

^[63] „Potrivirea” dintre art. 2 alin. (3) și art. 5 TFUE nu este perfectă, în măsura în care primul se referă la politica economică și de ocupare a forței de muncă, în timp ce al doilea acoperă și politica socială. În plus, există și o diferență de limbaj prin faptul că Uniunii i se impune în termeni categorici să coordoneze politica economică și de ocupare a forței de muncă, în timp ce i se acordă o marjă de apreciere în legătură cu politica socială.

pentru crearea unei categorii separate și plasarea ei după competența partajată, dar înaintea categoriei acțiunii de sprijinire, coordonare și completare.

Problemele de delimitare pe care le-am văzut în cadrul discuției precedente apar și aici, în special în legătură cu politica socială. Dificultățile în acest domeniu sunt deosebit de pronunțate, având în vedere că anumite aspecte ale politicii sociale se încadrează la competența partajată, chiar dacă nu este foarte clar care dintre ele; alte aspecte par a se încadra în categoria acțiunii de sprijinire, coordonare sau completare, chiar dacă nu sunt cuprinse în lista relevantă. În plus, există o prevedere distinctă privind politica socială în categoria care face obiectul examinării prezente. Întinderea art. 5 alin. (3) TFUE și legătura acestuia cu dispozițiile mai detaliate din tratate referitoare la politica socială nu sunt clare. „Legătura” cea mai naturală ar părea a fi art. 156 TFUE, care împuternicește Comisia să încurajeze cooperarea dintre statele membre și să faciliteze coordonarea acțiunii acestora în toate domeniile politicii sociale, chiar dacă prin măsuri de *soft law*.^[64]

(B) CATEGORIE ȘI CONSECINȚE JURIDICE

Regimul din tratat privind competența de la art. 2 TFUE este în general fundamentat pe atribuirea de consecințe juridice competențelor UE și statelor membre ca urmare a încadrării într-o anumită categorie. Articolul 5 TFUE reprezintă o excepție în această privință, având în vedere că art. 2 alin. (3) TFUE nu precizează consecințele juridice ale includerii în această categorie, ci prevede doar că „statele membre își coordonează politicile economice și de ocupare a forței de muncă în conformitate cu condițiile prevăzute în prezentul tratat, pentru definirea cărora Uniunea dispune de competență”. Prin urmare, consecințele juridice ale includerii în această categorie pot fi ghicite doar prin examinarea limbajului art. 5 TFUE, care este redactat în mare în termeni de coordonare, precum și prin examinarea dispozițiilor detaliate care se aplică în aceste domenii. Dispozițiile detaliate referitoare la competența UE asupra politicii economice, spre exemplu, sunt analizate într-un capitol distinct^[65].

8. POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ. POLITICA DE APĂRARE COMUNĂ

Structura pe trei piloni care caracteriza anterior tratatele nu a fost păstrată în Tratatul de la Lisabona. Cu toate acestea, există reguli distincte aplicabile politicii externe și de securitate, iar aceasta justifică un tip distinct de competență, care este cuprins la art. 2 alin. (4) TFUE.

Uniunea este competentă, în conformitate cu dispozițiile Tratatului privind Uniunea Europeană, să definească și să pună în aplicare o politică externă și de securitate comună, inclusiv să definească treptat o politică de apărare comună.

^[64] Cu toate acestea, formularea dispozițiilor respective nu se potrivește perfect: art. 5 alin. (3) este formulat în termeni dispozitivi – „Uniunea poate adopta inițiative”, în timp ce art. 156 TFUE are un limbaj obligatoriu – „Comisia încurajează” cooperarea și coordonarea relevante.

^[65] *Infra*, Capitolul 20.

3. COMPETENȚA

Regulile referitoare la PESC sunt stabilite în Titlul V TUE. Procesul decizional continuă să fie mai mult interguvernamental și mai puțin supranațional decât în alte domenii de competență ale Uniunii^[66]. Consiliul European și Consiliul domină procesul decizional, iar instrumentele juridice aplicabile PESC sunt diferite de cele aplicabile în general pentru atingerea obiectivelor Uniunii^[67].

Articolul 2 alin. (4) nu precizează ce tip de competență se aplică PESC. În realitate, niciuna dintre categorii nu se potrivește prea bine. În mod cert, aceasta nu se încadrează la competența exclusivă, din moment ce nu este enumerată la art. 3 TFUE și, în orice caz, esența PESC pur și simplu nu se potrivește cu ideea de competență exclusivă a UE. PESC nu este menționată nici în lista domeniilor supuse competenței de la art. 6 TFUE, de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre. Aceasta pare să sugereze că PESC se încadrează la categoria comună a competenței partajate de la art. 4 TFUE, chiar dacă nu este menționată în lista exemplificativă.

În realitate însă, lumea PESC nu poate fi inclusă ușor în cadrul competenței partajate, în măsura în care aceasta implică împiedicarea acțiunii statelor membre în cazul în care UE își exercită competențele în domeniu, iar această idee nu este conformă nici cu Declarațiile anexate Tratatului de la Lisabona^[68]. În cazul în care se consideră că PESC se încadrează la competența partajată, argumentul anterior referitor la necesitatea unei examinări atente a competențelor UE, respectiv ale statelor membre, cu scopul de a clarifica natura partajării competenței, este deosebit de important.

9. PREVEDERILE GENERALE ALE TRATATELOR: CLAUZA DE „FLEXIBILITATE”

Până aici, discuțiile s-au preocupat de principalele categorii de competență instituite prin Tratatul de la Lisabona. În cadrul prezentei secțiuni și al celei ce urmează, discuția se concentrează asupra a două dispoziții ale tratatului, art. 352 și art. 114 TFUE, dispozițiile care succed art. 308 și art. 95 CE.

Aceste dispoziții sunt formulate în termeni largi și conferă UE o competență extinsă de reglementare. Preocuparea statelor membre față de utilizarea extensivă a acestor dispoziții a constituit un factor principal pentru reforma tratatelor în acest domeniu și s-a reflectat în dorința de a se asigura impunerea unor limite competenței UE. Prin urmare, este important să vedem în ce măsură s-a realizat acest lucru.

(A) ARTICOLUL 308 CE

Articolul 352 TFUE este dispoziția succesoare art. 308 CE. Este important să înțelegem fundalul politic și juridic al art. 308 CE pentru a înțelege art. 352 TFUE. Articolul 308 CE prevedea că:

[66] CREMONA, „External Relations and External Competence of the European Union” (*supra*, nota 18).

[67] CRAIG (*supra*, nota 12), Capitolul 10.

[68] Declarațiile 13 și 14 privind PESC.

În cazul în care, în cursul funcționării pieței comune, o acțiune a Comunității apare ca necesară pentru realizarea unuia dintre obiectivele Comunității, fără ca prezentul tratat să fi prevăzut atribuțiile de a acționa necesare în acest scop, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, adoptă dispozițiile corespunzătoare.

Articolul 308 a conferit o competență legislativă valoroasă, în special atunci când Comunitatea nu dispunea de autoritate legislativă expresă în anumite domenii. Astfel, articolul a fost utilizat pentru a legitima legiferarea în domenii cum ar fi politica regională și de mediu, înainte ca aceste materii să facă obiectul unor modificări ulterioare ale tratatelor. Weiler surprinde importanța acestei dispoziții și modul în care a fost interpretată.

J. WEILER, *The Transformation of Europe* (Transformarea Europei)^[69]

Într-o varietate de domenii, incluzând, spre exemplu, încheierea acordurilor internaționale, acordarea ajutoarelor umanitare de urgență țărilor terțe și crearea de noi instituții, Comunitatea a recurs la articolul 235^[70] într-o manieră efectiv incompatibilă cu interpretarea strictă a articolului, și anume doar expresia codificării doctrinei competențelor implicite în sens instrumental. Doar o interpretare cu adevărat radicală și „creativă” a articolului putea explica și justifica folosirea sa, de exemplu, ca bază legală pentru acordarea ajutoarelor umanitare de urgență statelor neasociate. Dar această interpretare largă, pe care au împărtășit-o toate instituțiile, echivala practic cu imposibilitatea de a găsi o activitate care să nu poată fi inclusă în obiectivele Tratatului.

Articolul 308 impunea ca această competență să fie folosită în scopul atingerii unui obiectiv al Comunității. Date fiind însă întinderea obiectivelor Tratatului și, de asemenea, modul teleologic de interpretare a scopurilor Comunității de către CEJ, aceste „condiții” nu au impus o constrângere severă asupra acțiunii Consiliului. Cu toate acestea, ele nu sunt în totalitate lipsite de conținut, iar CEJ a statuat ocazional că art. 308 nu putea fi folosit pentru a legitima acțiunea Comunității^[71], deși trebuie să admitem că, în acea situație, CEJ a fost probabil mulțumită să ajungă la această concluzie, evitând astfel să se supună autorității finale a Curții Europene a Drepturilor Omului.

Cel mai problematic aspect al art. 308 CE îl reprezenta condiția ca Tratatul să nu fi „prevăzut atribuțiile de a acționa necesare în acest scop”^[72] și, prin urmare, aspectul dacă o altă prevedere din Tratat putea fi folosită în locul art. 308^[73]. Aceasta ar putea fi extrem de importantă în cazul în care o anumită dispoziție din Tratat prevedea o implicare mai mare a Parlamentului European decât dispunea art. 308, care impunea doar consultarea PE^[74]. Cealaltă situație în care alegerea între art. 308 și un anumit articol din Tratat putea fi importantă privea diferența dintre regulile de votare în temeiul articolelor respective.

[69] (1991) 100 Yale LJ 2403, 2445-2446.

[70] Art. 235 CEE a fost predecesorul dispoziției de la art. 308 CE.

[71] Avizul 2/94, Aderarea Comunității la Convenția Europeană a Drepturilor Omului [1996] ECR I-1759. A se vedea și Avizul 2/91, Convenția OIM nr. 170 privind substanțele chimice la locul de muncă [1993] ECR I-1061.

[72] Cauza 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson [1973] ECR 897.

[73] Cauza 45/86, Comisia/Consiliul (Tariff Preferences) [1987] ECR 1493; cauza 165/87, Comisia/Consiliul [1988] ECR 5545; cauza C-295/90, Parlamentul European/Consiliul [1992] ECR I-4193; cauza C-209/97, Comisia/Consiliul [1999] ECR I-8067; cauza C-377/98, Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul (supra, nota 8).

[74] Cauza 45/86, Comisia/Consiliul [1987] ECR 1493; cauza C-350/92, Spania/Consiliul [1995] ECR I-1985; cauza C-271/94, Parlamentul European/Consiliul (Decizia Edicom) [1996] ECR I-1689.

Articolul 308 reclama unanimitatea în Consiliu, în timp ce multe alte prevederi din Tratat cereau doar majoritatea calificată.

(B) ARTICOLUL 352 TFUE

Articolul 308 CE a fost mult timp privit cu suspiciune de către cei care cereau o delimitare mai clară a competențelor Comunității și în special de către landurile germane. Această chestiune a fost plasată pe agenda post-Nisa și Laeken pentru reforma UE. Declarația de la Laeken a întrebat expres dacă art. 308 CE ar trebui revizuit în lumina dublei provocări de a împiedica „expansiunea progresivă a competențelor” să încalce competențele naționale și regionale, permițând în același timp UE „să păstreze capacitatea de a reacționa la noi provocări și evoluții și (...) de a explora noi domenii de politică”^[75]. Grupul de lucru privind competențele complementare a recunoscut preocupările referitoare la art. 308, însă, cu toate acestea, a recomandat menținerea articolului pentru a se asigura flexibilitatea în unele situații limitate^[76]. În prezent, clauza de flexibilitate este consacrată la art. 352 TFUE:

- (1) În cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, adoptă măsurile corespunzătoare. Atunci când adoptă dispozițiile respective în conformitate cu o procedură legislativă specială, Consiliul hotărăște, de asemenea, în unanimitate, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European.
- (2) Comisia, în cadrul procedurii de control al principiului subsidiarității menționate la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, atrage atenția parlamentelor naționale asupra propunerilor întemeiate pe prezentul articol.
- (3) Măsurile întemeiate pe prezentul articol nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în cazul în care tratatele exclud o astfel de armonizare.
- (4) Prezentul articol nu poate fi folosit pentru atingerea obiectivelor din domeniul politicii externe și de securitate comună și orice act adoptat în conformitate cu prezentul articol trebuie să respecte limitele prevăzute la articolul 40 al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Articolul 352 alin. (1) TFUE este formulat larg în ceea ce privește „politicile definite în tratate” și atingerea „unuia dintre obiectivele menționate în tratate”, cu excepția PESC. Prin urmare, acesta poate servi ca fundament pentru competență în aproape toate domeniile dreptului UE^[77]. Cerința unanimității înseamnă, însă, că va fi mai dificil de utilizat această competență în cadrul unei UE extinse, iar art. 352 TFUE reclamă de asemenea acordul Parlamentului European, spre deosebire de simpla consultare a acestuia, astfel cum se proceda anterior în temeiul art. 308 CE. Este important să recunoaștem și că nevoia de a recurge la această competență se va diminua, dat fiind că Tratatul de la

[75] Declarația de la Laeken (*supra*, nota 4) 22.

[76] CONV. 375/102, Raport Final al Grupului de lucru V privind competențele complementare, Bruxelles, 4 noiembrie 2002, pct. 14-18.

[77] A se vedea, e.g., cauza C-270/12, *Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul EU*: C:2013:562, AG Jääskinen; cauzele C-103 și 165/12, *Parlamentul European/Comisia și Consiliul EU*: C:2014:334, pct. 110-111, AG Sharpston; A. DASHWOOD, „Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence”, în C. BARNARD și O. ODUDU (ed.), *The Outer Limits of European Union Law* (Hart, 2009).

Lisabona a creat o bază legală pentru acțiuni în domeniile în care fusese folosit anterior art. 308 CE^[78]. Curtea Constituțională Federală germană a fost însă preocupată de sfera de aplicare a art. 352 și a dispus că exercitarea oricărei astfel de competențe necesită, pentru a respecta cerințele de constituționalitate, ratificarea de către legiuitorul german^[79].

Condițiile prevăzute la art. 352 alin. (2)-(4) sunt noi, iar semnificația art. 352 alin. (2) nu este pe deplin clară. Weatherill a susținut că doar în temeiul Tratatului de la Lisabona acest articol oferă parlamentelor naționale oportunitatea de a contesta existența competenței atunci când acțiunea legislativă este bazată pe clauza de flexibilitate, spre deosebire de alte contexte în care parlamentele naționale pot acționa numai pe motivul subsidiarității^[80]. Ar putea fi așa, însă această susținere nu se potrivește cu formularea art. 352 alin. (2), care este circumscrisă ideii de subsidiaritate și nu sugerează dreptul parlamentelor naționale de a contesta existența competenței. Interpretarea mai naturală este în sensul că, din moment ce clauza de flexibilitate atrage o utilizare excepțională a competenței legislative a UE, Comisia are astfel o obligație suplimentară, și anume aceea de a atrage atenția parlamentelor naționale asupra acesteia, pentru ca parlamentele să o poată contesta pe motiv de subsidiaritate.

10. PREVEDERILE GENERALE ALE TRATATELOR: CLAUZA DE ARMONIZARE

Modificările aduse de Tratatul de la Lisabona actualului art. 352 TFUE – în special faptul că este acordată competență legislativă expresă în domenii în care se folosea anterior acest articol – înseamnă că, probabil, el va fi mai puțin problematic pe viitor decât până acum.

În schimb, Tratatul de la Lisabona nu a făcut mare lucru pentru a diminua problemele de „infiltrare a competenței” pe terenul acoperit de art. 114 TFUE, care nu a fost modificat. Acesta este principalul articol din tratat folosit pentru a adopta măsuri de armonizare.

(1) Cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, dispozițiile următoare se aplică în vederea realizării obiectivelor enunțate la articolul 26. Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect instituirea și funcționarea pieței interne.

Au apărut preocupări legate de utilizarea extensivă a acestei competențe legislative, deoarece s-a considerat că UE își asuma cu prea mare ușurință competența de a armoniza legislațiile statelor membre pe baza simplelor divergențe naționale, fără a se acorda atenție suficientă impactului – presupunând că un asemenea impact exista – pe care îl avea acea divergență asupra funcționării pieței interne^[81]. Hotărârea CEJ în cauza *Tobacco*

[78] A se vedea, e.g., energia – art. 194 alin. (2) TFUE; protecția civilă – art. 195 alin. (2) TFUE; ajutorul economic pentru state terțe – art. 209 alin. (1), art. 212 alin. (2) TFUE; cauza C-130/10, *Parlamentul European/Consiliul UE*: C:2012:50, pct. 52.

[79] Cauza *Lisabona*, BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 iunie 2009, pct. 326-328, disponibilă la www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html. Traducerea în engleză, disponibilă la www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

[80] WEATHERILL (*supra*, nota 1).

[81] WEATHERILL (*supra*, nota 1); S. WEATHERILL, „Competence Creep and Competence Control” (2004) 23 YEL 1.

Advertising^[82] a părut să semnaleze o oarecare restricționare în această privință, dar jurisprudența ulterioară^[83] a arătat că CEJ este mai dispusă în prezent să constate că există competență de reglementare, fiindcă legislațiile naționale divergente constituie un impediment la funcționarea pieței interne, iar armonizarea UE contribuie la eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor sau a libertății de prestare a serviciilor ori la eliminarea denaturării concurenței^[84].

Cu toate acestea, Analiza de impact^[85] poate fi folosită atât politic cât și juridic ca o metodă de a verifica dacă într-adevăr există o problemă care reclamă armonizarea la nivelul UE^[86]. Analiza de impact reprezintă un set de pași care trebuie urmați la pregătirea propunerilor politice, atenționând factorii politici de decizie cu privire la avantajele și dezavantajele opțiunilor politice prin evaluarea impactului potențial al acestora. Rezultatele sunt prezentate în cadrul unui Raport de evaluare a impactului^[87]. Aceasta nu înlocuiește procesul decizional politic, care rămâne apanajul Colegiului comisarilor. O Analiza de impact tipică va aborda o serie de chestiuni incluzând: natura și amploarea problemei; punctele de vedere ale părților interesate; dacă UE trebuie sau nu implicată; obiectivele unei astfel de implicări; principalele opțiuni politice pentru atingerea acestor obiective, inclusiv efectivitatea/eficiența acestora; precum și eventualul impact economic, social și asupra mediului al acestor opțiuni.

Analiza de impact nu este vreun panaceu care să risipească în mod magic preocupările cu privire la „infiltrarea competenței” sau „anxietatea cauzată de competență”. Cu toate acestea, Analiza de impact este importantă în abordarea acestor preocupări. Raportul analizei de impact examinează tocmai chestiunile pertinente pentru această anchetă. Acesta include justificarea acțiunii UE, spre exemplu, din perspectiva necesității armonizării datorită impactului diferitelor legislații naționale asupra funcționării pieței interne. Raportul include de asemenea estimarea subsidiarității, care reprezintă o etapă în cadrul procesului general de evaluare a impactului^[88], cu o secțiune specială dedicată verificării dreptului de acțiune al UE din perspectiva subsidiarității^[89]. Prin urmare, strategia de evaluare a impactului constituie cadrul în care se abordează preocupările legate de anxietatea cauzată de competență. Strategia nu este perfectă, dar a fost îmbunătățită de la crearea sa, iar evaluările, atât cele oficiale^[90], cât și cele academice^[91], au fost în general pozitive, chiar dacă au apreciat că este

[82] Cauza C-376/98, *Germany/Parlamentul European și Consiliul* [2000] ECR I-8419.

[83] A se vedea *supra*, notele 8-9; *infra*, Capitolul 17; D. WYATT, „Community Competence to Regulate the Internal Market”, în M. DOUGAN și S. CURRIE (ed.), *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward* (Hart, 2009), Capitolul 5; S. WEATHERILL, „The Limits of Legislative Harmonisation Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a «Drafting Guide»” (2011) 12 *German Law Journal* 827.

[84] A se vedea, pentru un exemplu recent, cauza C-270/12 (*supra*, nota 8).

[85] Analiza de impact, COM(2002) 276 final; Analiza de impact – pașii următori, SEC(2004) 1377; O mai bună reglementare și analiză consolidată a impactului, SEC(2007) 926; Orientări privind analiza de impact, SEC(2009) 92; http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

[86] CRAIG (*supra*, nota 12) 188-192.

[87] Orientări privind analiza de impact, SEC(2009) 92, 1.1.

[88] *Idem*, 2.1, 2.3.

[89] *Idem*, 5.2.

[90] Evaluarea sistemului Comisiei de Analiză de impact, Raport Final – Rezumat (aprilie 2007, Secretariatul General al Comisiei); Raportul Comitetului de evaluare a impactului pentru 2008, SEC(2009) 55; Curtea de Conturi, Raport Special 3/2010, Analiza de impact în cadrul instituțiilor UE: sprijină acestea procesul decizional?

[91] EUROPEAN POLICY FORUM, *Reducing the Regulatory Burden: The Arrival of Meaningful Regulatory Impact Analysis* (City Research Seria nr. 2, 2004); C. RADAELLI și F. DE FRANCESCO, *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes* (Manchester University Press, 2007); C. CECOT, R. HAHN, A. RENDA și L. SCHREFFLER, „An Evaluation of

loc de mai bine^[92]. În cazul în care se consideră că informațiile din cadrul unui anumit Raport de evaluare a impactului lasă de dorit, trebuie să insistăm pentru îmbunătățire, și nu să ne mulțumim cu argumente insuficiente sau laconice.

Simplul fapt că există un cadru în care sunt examinate în prezent aceste chestiuni facilitează analiza argumentelor justificative și a caracterului lor adecvat. Aceasta ar trebui, la rândul său, să faciliteze controlul judiciar^[93]. CJUE ar trebui să fie dispusă să examineze caracterul adecvat al motivării acțiunii legislative a UE și să privească dincolo de preambulul legislativ oficial, spre argumentele derivate din Analiza de impact^[94]. CJUE ar trebui să acorde atenția corespunzătoare expertizei Comisiei, astfel cum se reflectă aceasta în Analiza de impact. De asemenea, ea trebuie să fie conștientă de preceptele tratatelor, care, în cazul art. 114 TFUE, condiționează intervenția UE de dovada că apropierea legislațiilor este necesară pentru funcționarea pieței interne. În cazul în care raționamentul justificativ din cadrul Analizei de impact lasă de dorit, CJUE ar trebui să invalideze documentul, semnalând prin aceasta instituțiilor politice că preceptele din tratate trebuie luate în serios.

11. SUBSIDIARITATEA

(A) PRE-LISABONA

Strâns legat de „existența” competenței este principiul subsidiarității, care reglementează „exercitarea” competenței. Subsidiaritatea a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht și era destinată să modereze tendințele „federaliste” ale Comunității. Formula pre-Lisabona era cuprinsă la art. 5 CE:

Comunitatea acționează în limitele competențelor care îi sunt conferite și ale obiectivelor care îi sunt atribuite prin prezentul tratat.

În domeniile care nu sunt de competență sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, în conformitate cu principiul subsidiarității, decât în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot să fie realizate într-un mod satisfăcător de către statele membre, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar din cauza dimensiunilor sau efectelor acțiunii preconizate.

Acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor prezentului tratat.

Cerința de la primul alineat al art. 5 afirma că Comunitatea nu deține competențe decât în domeniile în care i-au fost conferite atribuții. Articolul 5 indica de asemenea în mod clar că subsidiaritatea trebuie examinată numai în legătură cu domeniile care nu se încadrează la competența exclusivă a Comunității, dar problema era că pre-Lisabona nu exista niciun criteriu simplu pentru determinarea sferei competenței exclusive a Comunității, din moment ce tratatul nu era formulat în acești termeni. Comisia a adoptat o perspectivă largă

the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the US and the EU” (2008) 2 Regulation & Governance 405; A. ALEMANN, „A Meeting of Minds on Impact Assessment” (2011) 17 EPL 485.

[92] A. MEUWSE, *Impact Assessment in EU Lawmaking* (Kluwer Law International, 2008).

[93] K. LENAERTS, „The European Court of Justice and Process-Oriented Review” (2013) YEL 3.

[94] CEJ a făcut trimitere la analiza de impact în cauza C-58/08, *The Queen, la cererea Vodafone Ltd/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* [2010] ECR I-4999, pct. 45, 55, 58, 65; cauza C-176/09, *Luxemburg/Parlamentul European și Consiliul* [2011] ECR I-3727, pct. 65.

asupra competenței exclusive^[95], iar comentatorii aveau puncte de vedere considerabil diferite asupra chestiunii^[96].

Principiul subsidiarității avea trei componente: Comunitatea trebuia să acționeze numai dacă obiectivele acelei acțiuni nu puteau fi realizate de statele membre într-o manieră satisfăcătoare; Comunitatea putea realiza mai bine acțiunea, datorită dimensiunilor sau efectelor acesteia; atunci când Comunitatea adopta măsuri, acestea nu trebuiau să depășească ceea ce era necesar în vederea atingerii obiectivelor tratatului. Primele două părți ale formulării anterioare presupuneau ceea ce Comisia a numit un test de eficiență comparativă^[97], în sensul stabilirii dacă este mai bine ca o acțiune să fie făcută la nivelul Comunității sau al statelor membre, în timp ce a treia parte a formulării introducea un test de proporționalitate.

Acordul interinstituțional din anul 1993 privind procedurile de aplicare a principiului subsidiarității impunea tuturor celor trei instituții să respecte acest principiu la elaborarea legislației comunitare. Această cerință a fost reiterată prin Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității anexat Tratatului de la Amsterdam^[98], care detalia analiza subsidiarității.

Ideea că problemele trebuie soluționate la nivelul cel mai apropiat de cei afectați este bună în principiu, dar au existat numeroase domenii în care testul eficienței comparative a favorizat acțiunea Comunității, întrucât atingerea obiectivelor comunitare impunea adesea acțiunea Comunității în scopul de a se asigura uniformitatea pentru realizarea pieței comune^[99]. În plus, au existat dificultăți cu abordarea adoptată de regimul pre-Lisabona.

A. ESTELLA, The EU Principle of Subsidiarity and its Critique (Principiul subsidiarității și critica sa)^[100]

Adevărul este că încercarea de a defini *ex ante* criterii generale și abstracte în scopul limitării intervenției de la centru are slabe șanse de reușită. Rațiunile acestei limitări sunt funcționale și pot fi regăsite în natura problemelor moderne de reglementare. Conexiunea funcțională dintre domeniile de reglementare (...) face dificilă sarcina stabilirii unor linii de demarcare clare. Chiar și în domeniile în care par să existe motive clare în favoarea reglementării naționale sau chiar regionale ori locale (...) se va putea argumenta întotdeauna că, din cauza relației strânse dintre acele domenii și dezvoltarea pieței unice, un oarecare grad de intervenție a Comunității va fi mereu necesar.

Articolul 5 CE a avut totuși un impact asupra existenței acțiunii Comunității și forme pe care aceasta a luat-o. Comisia examina dacă acțiunea era într-adevăr necesară la nivel comunitar^[101] și, în caz afirmativ, întrebuița adesea mai degrabă directive, decât regulamente.

[95] Bul. CE 10-1992, 116. A se vedea primul raport al Comisiei privind subsidiaritatea, COM(94) 533.

[96] AG TOTH, „A Legal Analysis of Subsidiarity”, în D. O’KEEFE și P.M. TWOMEY (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (Chancery, 1994) 39-40; J. STEINER, „Subsidiarity under the Maastricht Treaty”, în *idem*, 57-58; N. EMILIOU, „Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf?”, în *idem*, Capitolul 5 și „Subsidiarity: An Effective Barrier Against the «Enterprises of Ambition?»” (1992) 17 ELRev 383.

[97] Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European, Bul. CE 10-1992, 116.

[98] G. DE BÚRCA, „Reappraising Subsidiarity’s Significance after Amsterdam”, Jean Monnet Working Paper 7/1999, www.jeanmonnetprogram.org/.

[99] O mai bună guvernare 1999, COM(1999) 562 final, 2.

[100] (Oxford University Press, 2002) 113-114.

[101] O mai bună guvernare 2000, COM(2000) 772 final, 4-8, 15-21.

(B) POST-LISABONA

(i) Principiul subsidiarității

Principiul subsidiarității a fost menținut în Tratatul de la Lisabona, care face distincție între existența și utilizarea competenței, aceasta din urmă fiind determinată de subsidiaritate și proporționalitate^[102]. Principiile sunt consacrate la art. 5 alin. (3)-(4) TUE^[103].

(3) În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

Instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Parlamentele naționale asigură respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în respectivul protocol.

(4) În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.

Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Tratatul de la Lisabona cuprinde un Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității^[104], care trebuie coroborat cu Protocolul privind rolul parlamentelor naționale în UE^[105]. Protocolul privind subsidiaritatea se aplică numai proiectelor de acte legislative^[106] și nu acoperă actele delegate sau de punere în aplicare. Este posibil să se considere că un act delegat detaliat încalcă subsidiaritatea, dar Protocolul nu prevede niciun mecanism pentru verificarea de către parlamentele naționale a unor astfel de măsuri.

(ii) Analiza subsidiarității

Protocolul privind subsidiaritatea impune Comisiei obligația de a proceda la consultări extinse înainte de a propune acte legislative^[107]. Comisia trebuie să furnizeze o fișă detaliată privind legislația propusă, astfel încât să poată fi evaluată conformitatea cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa trebuie să cuprindă o estimare a impactului financiar al proiectelor și trebuie să existe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, indicatori cantitativi care să conducă la concluzia că obiectivul poate fi atins mai bine la nivelul Uniunii^[108]. În fiecare an, Comisia prezintă Consiliului European, Parlamentului European, Consiliului și parlamentelor naționale un raport privind subsidiaritatea^[109]. CJUE este com-

^[102] Art. 5 alin. (1) TUE.

^[103] J.-V. LOUIS, „National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits”, în I. PERNICE și E. TANCHEV (ed.), *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalization without a Constitution?* (Nomos, 2009) 131-154; G. BERMANN, „National Parliaments and Subsidiarity: An Outsider's View”, în *idem*, 155-161; J. PETERS, „National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice” [2005] *European Constitutional L Rev* 68; X. GROSSOT și S. BOGOJEVIC, „Subsidiarity as a Procedural Safeguard of Federalism”, în AZOULAI (*supra*, nota 1), Capitolul 11.

^[104] Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

^[105] Protocolul (nr. 1) privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană.

^[106] Protocolul privind subsidiaritatea și proporționalitatea (*supra*, nota 104), art. 3.

^[107] *Idem*, art. 2.

^[108] *Idem*, art. 5.

^[109] *Idem*, art. 9.

petentă să se pronunțe cu privire la acțiunile referitoare la încălcarea principiului subsidiarității formulate în conformitate cu art. 263 TFUE de un stat membru sau „transmise de acesta în conformitate cu dreptul său intern în numele parlamentului său național sau al unei camere a acestuia”^[110].

(iii) Rolul consolidat al parlamentelor naționale

Cea mai importantă inovație din Protocolul privind subsidiaritatea este rolul consolidat al parlamentelor naționale. Comisia trebuie să transmită parlamentelor naționale toate proiectele sale de acte legislative, în același timp în care le transmite instituțiilor Uniunii. Parlamentelor naționale li se transmit, de asemenea, rezoluțiile legislative ale PE și pozițiile adoptate de Consiliu^[111]. Protocolul prevede reacții diferite din partea instituțiilor UE, în funcție de numărul parlamentelor naționale care exprimă preocupări legate de subsidiaritate față de legislația propusă.

În termen de opt săptămâni, orice parlament național sau orice cameră a unui parlament național poate adresa președintelui Comisiei, al Parlamentului European și, respectiv, al Consiliului, un avis motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității^[112]. Parlamentul European, Consiliul și Comisia trebuie să țină seama de acest avis^[113].

În cazul în care nerespectarea principiului subsidiarității este semnalată de cel puțin o treime din totalul voturilor atribuite parlamentelor naționale, Comisia trebuie să reexamineze proiectul – „procedura cartonașului galben”^[114]. În urma unei astfel de reexaminări, Comisia poate decide să mențină, să modifice sau să retragă proiectul, oferind motivele pentru o astfel de decizie^[115].

În cazul în care se ia o măsură în conformitate cu procedura legislativă ordinară și cel puțin o majoritate simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale semnalează nerespectarea principiului subsidiarității, proiectul trebuie imediat reexaminat și, deși Comisia poate decide să nu îl modifice, ea trebuie să emită un avis motivat asupra acestei chestiuni, iar acesta poate fi efectiv răsturnat de Parlamentul European sau de Consiliu – „procedura cartonașului portocaliu”. Astfel, PE, hotărând cu majoritatea voturilor exprimate sau 55% din membrii Consiliului, poate decide că proiectul legislativ nu este compatibil cu principiul subsidiarității și că nu mai trebuie examinat.

Deși Protocolul impune Comisiei anumite obligații pentru a asigura respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității, parlamentelor naționale li se recunoaște un rol numai în legătură cu primul, nu și cu al doilea. Avizul motivat depus de parlamentul național trebuie să aibă legătură cu subsidiaritatea. Acest aspect este regretabil, după cum remarcă pe bună dreptate Weatherill^[116], întrucât cele două principii sunt dificil de disociat și sunt puține motive pentru care parlamentele naționale nu ar putea fi capabile să emită un avis motivat privind nu doar subsidiaritatea, ci și proporționalitatea.

[110] *Idem*, art. 8.

[111] *Idem*, art. 4.

[112] *Idem*, art. 6.

[113] *Idem*, art. 7 alin. (1).

[114] *Idem*, art. 7 alin. (2). Acest prag este redus la un sfert în cazul actelor referitoare la spațiul de libertate, justiție și securitate, bazate pe art. 76 TFUE.

[115] *Idem*, art. 7 alin. (2).

[116] WEATHERILL (*supra*, nota 1).

(iv) Controlul politic: evaluare

Două aspecte trebuie avute în vedere la momentul evaluării subsidiarității din perspectivă politică. Acestea sunt conexe, dar în același timp distincte.

În primul rând, nu este de mirare că au avut loc discuții cu privire la măsura în care noile drepturi de control acordate parlamentelor naționale au sporit, în realitate, competențele acestora^[117]. Impactul acestor măsuri depinde parțial de disponibilitatea parlamentelor naționale să dedice timpul și energia necesare acestei chestiuni. Parlamentul național trebuie să depună un avis motivat care să cuprindă motivele pentru care consideră că măsura încalcă principiul subsidiarității. Va trebui să prezinte o argumentație temeinică a motivelor pentru care analiza comparativă a eficienței, efectuată de Comisie, este defectuoasă. Se poate ca acest lucru să nu fie simplu. Va fi cu atât mai dificil ca numărul necesar de parlamente naționale să prezinte avize motivate în legătură cu aceeași măsură a Uniunii, astfel încât să oblige Comisia să reexamineze propunerea. Cu toate acestea, este foarte probabil ca Comisia să ia în serios orice astfel de avis motivat, în special în cazul în care acest avis emană de la un stat membru mai mare^[118]. Prima situație în care s-a obținut numărul necesar de parlamente pentru a ridica un cartonaș galben a fost în legătură cu așa-numitul proiect „Monti II” referitor la dreptul muncii. Comisia și-a retras propunerea, deși fără a recunoaște că aceasta încalcă subsidiaritatea^[119].

Cel de-al doilea aspect este la fel de important, dacă nu mai important decât primul, chiar dacă mult mai puțin discutat, și anume faptul că subsidiaritatea poate duce la insuficiența reglementării. Subsidiaritatea se poate manifesta în trei moduri: domeniul poate fi lăsat reglementării naționale; o parte a domeniului, cum ar fi punerea în aplicare, poate fi lăsată reglementării naționale; întregul domeniu poate fi supus reglementării UE, subsidiaritatea reflectându-se însă în marja de apreciere lăsată statelor membre în legătură cu diferite aspecte ale politicii. În realitate, vor exista numeroase domenii în care analiza comparativă a eficienței de la art. 5 alin. (3) TFUE va favoriza acțiunea Uniunii, în special într-o UE lărgită. Chiar dacă există cu siguranță situații în care problemele pot fi reglementate mai bine la nivel național, există și numeroase cazuri în care punerea în aplicare a subsidiarității într-unul sau mai multe din cele trei moduri schițate mai sus duce la insuficiența reglementării^[120], după cum dovedesc datoriile publice și crizele bancare, o cauză majoră fiind lăsarea unei prea mari autonomii de reglementare statelor membre^[121]. De asemenea, în

[117] P. KUIVER, „The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a *Conseil d'Etat* for Europe” (2011) 36 *ELRev* 98; P. KUIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality* (Routledge, 2012); A. CYGAN, „The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments” (2011) 36 *ELRev* 48; T. VAN DEN BRINK, „The Substance of Subsidiarity: The Interpretation and Meaning of the Principle after Lisbon”, în M. TRYBUS și L. RUBINI, *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (Edward Elgar, 2012), Capitolul 9.

[118] Raport anual 2010 privind relațiile dintre Comisie și parlamentele naționale, COM(2011) 345 final.

[119] Raport anual 2012 privind principiile subsidiarității și proporționalității, COM(2013) 566 final, pct. 3; F. FABBRINI și K. GRANAT, „Yellow Card but no Foul: The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike” (2013) 50 *CMLRev* 115.

[120] P. CRAIG, „Subsidiarity: A Legal and Political Analysis” (2012) 50 *JCMS* 72; M. EMERSON, „Proportionality Needed in the Subsidiarity Debate in the EU – Appraisal of the British and Dutch Initiatives”, CEPS nr. 11, 8 aprilie 2014.

[121] P. CRAIG, „Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications”, în M. ADAMS, F. FABBRINI și P. LAROCHE (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (Hart, 2014), Capitolul 2; J. DE LAROSIÈRE, *The High Level Group on Financial Supervision in the EU* (2009, Brussels), par. 102-105.

realitate, comunitatea de afaceri preferă în general o singură structură de reglementare în locul unei multitudini de reglementări naționale divergente, deoarece acestea din urmă măresc costurile tranzacțiilor și fac mai dificilă pătrunderea pe alte piețe naționale, în timp ce majorității consumatorilor le este indiferent dacă reglementarea aplicabilă este de origine națională sau unională^[122]. Tensiunile continue din acest domeniu sunt evidente în următorul citat al fostului președinte al Comisiei.

**J.M. BARROSO, Political Guidelines for the Next Commission
(Orientări politice pentru următoarea Comisie)^[123]**

Trebuie să eliminăm ideea că nivelul statelor membre și cel al Uniunii s-ar afla într-o competiție. Cu toții ar trebui să lucrăm în același scop – de a asigura cele mai bune rezultate pentru cetățeni. Prea des, neîncrederea a constituit cauza eșecurilor din sistemul nostru: a contribuit la neajunsurile din sistemul nostru de reglementare financiară, expuse atât de brutal anul trecut. Întrebarea este cum se poate îmbunătăți acest sistem: printr-o aplicare efectivă a principiului subsidiarității.

Din punctul meu de vedere, subsidiaritatea este transpunerea unui principiu democratic, parte a unei teorii foarte practice destinate să facă să funcționeze politicile publice în cel mai bun mod și la nivelul cel mai potrivit, într-o Uniune bazată pe solidaritate. UE funcționează cel mai bine atunci când se concentrează asupra activității sale principale. Doresc să concentrăm resursele noastre limitate acolo unde putem avea cel mai mare impact și unde putem aduce maximum de valoare adăugată.

În același timp, dimensiunea continentală a Europei și amploarea ambițiilor noastre îndeamnă inevitabil la adoptarea perspectivei extinse, având în vedere imaginea de ansamblu. Aceasta nu înseamnă că UE trebuie să adopte mereu legi noi – tratatele afirmă că putem adopta legi acolo unde este necesar, dar ele ne inspiră, de asemenea, să aprindem dezbateri și să răspândim idei în legătură cu întreaga viziune preconizată de părinții fondatori.

Doresc să fiu riguros referitor la domeniile în care avem nevoie de reguli comune, respectiv cele în care avem nevoie doar de un cadru comun. Nu am reușit întotdeauna să atingem un echilibru și nu întotdeauna am examinat consecințele diversității într-o UE de 27 de membri (...).

Tratatul de la Lisabona instituie noi proceduri pentru a permite parlamentelor naționale să intervină în cazul în care au preocupări legate de subsidiaritate. Mai important însă, ar trebui să dezvoltăm o teorie mult mai clară a modului în care decidem când trebuie efectuată acțiunea la nivelul UE, unde trebuie să se situeze echilibrul între instrumentele de la nivelul UE și cele de la nivel național și ce așteptări trebuie puse pe umerii statelor membre care implementează politica UE în propriile țări.

(v) Controlul juridic: evaluare

Protocolul prevede sesizarea CJUE pentru încălcarea principiului subsidiarității în temeiul art. 263 TFUE, în cadrul unei acțiuni introduse de un stat membru^[124] și că acțiunea trebuie notificată de stat în numele parlamentului național. Rămâne de văzut cum funcționează aceasta din urmă, dat fiind că ar putea exista situații în care statul membru și-a exprimat,

^[122] Mediul de afaceri și consumatorii au preferințe cu privire la conținutul reglementărilor care li se aplică, dar aceasta este o chestiune distinctă și nu există un motiv *a priori* pentru care ar prefera conținutul normei naționale doar pentru că este națională.

^[123] Comisia Europeană, septembrie 2009, 40-41, disponibil la http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf.

^[124] Regulile privind distribuirea competențelor nu dau naștere la drepturi pentru particulari, cauza C-221/10 P, Artegoda GmbH/Comisia și Germania EU:C:2012:216, pct. 75.

În cadrul Consiliului, acordul față de măsura UE despre care parlamentul național consideră apoi că încalcă principiul subsidiarității. Ar fi ciudat ca statul membru să susțină apoi în fața Curții că măsura încalcă subsidiaritatea. Pentru ca acțiunea să fie reală, statul membru nu va trebui doar să notifice acțiunea în numele parlamentului, ci și să permită parlamentului să argumenteze că măsura nu este conformă cu principiul subsidiarității, chiar dacă statul membru nu este de acord cu aceasta.

Aceasta lasă încă deschisă problema centrală, și anume intensitatea controlului judiciar. CEJ nu va invalida cu ușurință o acțiune a UE pentru încălcarea subsidiarității. Aceasta reiese în termeni *procedurali* din cauza *Germania/Parlamentul European și Consiliul*^[125]. CEJ a decis că obligația de motivare nu impune ca măsurile comunitare să cuprindă o referire expresă la principiul subsidiarității. Era suficient ca expunerea de motive să clarifice de ce instituțiile comunitare apreciau că obiectivele măsurii puteau fi atinse mai bine prin acțiunea Comunității. Dificultatea invalidării unei măsuri în termeni *de fond* reiese din cauza *Directiva timpului de lucru*^[126]. Regatul Unit a susținut că directiva încalcă subsidiaritatea, având în vedere că nu se demonstrase că acțiunea la nivelul Comunității ar oferi beneficii clare raportat la acțiunea la nivel național. CEJ a înlăturat repede acest argument. Ea a reținut că, în temeiul art. 118a CEE^[127], Consiliul era răspunzător să adopte cerințe minime pentru a contribui la sănătate și siguranță. Consiliul apreciasse necesar să îmbunătățească nivelul existent de protecție și să armonizeze legislația în acest domeniu, iar aceasta presupunea în mod necesar o acțiune pe întreg teritoriul Comunității. O abordare judiciară la fel de „ușoară” față de controlul subsidiarității poate fi observată în alte cauze^[128].

Fără îndoială, există dificultăți privind controlul judiciar în acest domeniu. În cazul în care CJUE continuă cu revizuirea superficială, se va expune criticii că golește efectiv de orice conținut obligația de la art. 5 alin. (3)-(4). În cazul în care, dimpotrivă, CJUE examinează în detaliu dovezile care stau la baza plângerii Comisiei, ea va trebui să decidă pe baza a ceea ce s-ar putea dovedi o analiză complexă socio-economică referitoare la cel mai eficient nivel de guvernare pentru diferite sarcini de reglementare. Dificultatea de a decide asupra eficienței comparative ar fi însă diminuată dacă instanțele Uniunii ar cere mai mult de la Comisie din perspectivă procedurală. Obligația motivării ar putea fi folosită pentru a impune Comisiei să divulge informațiile calitative și cantitative care îi fundamentează raționamentul în conformitate cu Protocolul. Aceasta ar oferi instanțelor UE un punct de plecare mai solid față de utilizarea actuală a raționamentului precar cuprins în preambulul măsurii contestate.

Dezvoltarea Analizei de impact^[129] este semnificativă în acest context. Aceasta include analiza subsidiarității^[130], cu o secțiune specială dedicată verificării dreptului de acțiune al

[125] Cauza C-233/94, *Germania/Parlamentul European și Consiliul* (supra, nota 6), pct. 26-28.

[126] Cauza C-84/94, *Regatul Unit/Consiliul* (supra, nota 6), pct. 46-47, pct. 55.

[127] În prezent art. 154 TFUE.

[128] Cauza C-377/98, *Tările de Jos/Parlamentul și Consiliul* (supra, nota 8); cauzele C-154-155/04, *The Queen, la cererea Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd/Secretary of State for Health* [2005] ECR I-6451, pct. 99-108; cauza C-491/01, *British American Tobacco* (supra, nota 8), pct. 177-185; cauza C-103/01, *Comisia/Germania* [2003] ECR I-5369, pct. 46-47; cauza T-168/01, *GlaxoSmithKline Services Unlimited/Comisia* [2006] ECR II-2969, pct. 201-202; cauza T-326/07, *Cheminova A/S/Comisia* [2009] ECR II-2685, pct. 250-261; cauza C-58/08, *Vodafone* (supra, nota 94), pct. 72-80; cauza T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami/Comisia EU*:T:2013:215, pct. 85; cauza C-518/07, *Comisia/Germaniei* [2010] ECR I-1885, pct. 52-55.

[129] Supra, nota 85.

[130] Orientări privind analiza de impact, SEC(2009) 92, 2.1, 2.3.

UE din perspectiva subsidiarității^[131]. Acesta este un pas înainte, care facilitează examinarea argumentelor justificative și a caracterului lor adecvat, ceea ce ar trebui să înlesnească controlul judiciar. În cazul în care justificarea acțiunii UE cuprinsă în Analiza de impact pare a fi doar formală, limitată sau insuficientă, CJUE nu trebuie să ezite să concluzioneze astfel, arătând prin aceasta că rolul consolidat acordat subsidiarității prin Tratatul de la Lisabona este luat în serios.

(vi) Subsidiaritatea: evaluare

Subsidiaritatea a fost întotdeauna un subiect sensibil, încă de la introducerea sa prin Tratatul de la Maastricht. Aceasta este adevărat în egală măsură în ceea ce privește mediul academic și actorii politici. Astfel, teoreticienii dreptului au criticat, în mod justificat, controlul judiciar de mică intensitate efectuat de instanțele UE atunci când se confruntă cu plângeri privind subsidiaritatea. Au existat critici mai ample, cum ar fi cea adusă de Davies^[132], care a susținut că examinarea respectării principiului subsidiarității este nepotrivită și că accentul ar trebui mai degrabă plasat asupra întrebării dacă legislația UE contestată este disproporționată, interferând prea mult, în ceea ce privește obiectivul urmărit prin legislația UE, cu valorile statelor membre. Spațiul nu ne permite o analiză detaliată a acestor argumente^[133], însă următoarele aspecte trebuie avute în vedere.

În primul rând, au existat puține acțiuni bazate pe subsidiaritate de la introducerea acesteia în tratat, aproximativ treizeci, ceea ce reprezintă mai puțin de una în fiecare an. Cifra reală este chiar mai mică, având în vedere că unele cauze dublează contestații aduse în alte cauze^[134], iar, în alte cauze, plângerea era în mod vădit neîntemeiată, având în vedere natura dispozițiilor tratatelor sau regimul de reglementare al UE^[135], în timp ce în alte cazuri statele membre nu prezentau nicio dovadă care să susțină argumentul legat de subsidiaritate^[136]. Ar rămâne deci aproximativ douăzeci de cauze în peste douăzeci de ani în care a existat o contestație reală bazată pe principiul subsidiarității, iar în această perioadă au fost adoptate mii de regulamente, directive și decizii. Pentru a avea o imagine de ansamblu, e de notat că adeseori există peste cincisprezece acțiuni într-o lună pentru alte motive de control judiciar.

În al doilea rând, într-o serie de cauze „reale”, pretenția legată de subsidiaritate a fost contestată de alte state membre. Ideea că statele membre ar adopta un punct de vedere uniform în ceea ce privește subsidiaritatea într-un anumit caz este de nesusținut. De asemenea, ar trebui să recunoaștem că unele contestații privind subsidiaritatea au fost introduse de persoane private și nu s-au bucurat de nicio susținere din partea statelor membre. Aceasta nu înseamnă că astfel de contestații erau prin urmare, neadecvate, ci că niciun stat membru nu a sprijinit susținerea că legislația UE relevantă încălca subsidiaritatea.

În al treilea rând, nu este deloc cert că deciziile CEJ în cauzele reale privind subsidiaritatea ar fi greșite sau că soluțiile ar fi fost diferite dacă controlul judiciar ar fi fost mai intens. Este

[131] *Idem*, 5.2.

[132] G. DAVIES, „Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place at the Wrong Time” (2006) 43 CMLRev 63.

[133] P. CRAIG, „Subsidiarity: A Legal and Political Analysis” (2012) 50 JCMS 72.

[134] Cauza T-326/07, *Cheminova* (supra, nota 128).

[135] Cauza T-65/98, *Van den Bergh Foods Ltd/Comisia* [2003] ECR II-4653, pct. 197-199; cauza T-420/05, *Vischim Srl/Comisia* [2009] ECR II-3841, pct. 221-223; cauza C-110/03, *Belgia/Comisia* [2005] ECR I-2801, pct. 56-58; cauza T-339/04, *France Télécom SA/Comisia* [2007] ECR II-521, pct. 77-82.

[136] Cauza C-64/05 P, *Suedia/Comisia* [2007] ECR I-11389, pct. 74.

prea ușor să ajungem, plecând de la premisa că un control judiciar *ar trebui* să fie mai amănunțit, la concluzia că rezultatul *ar fi fost* diferit. Premisa este corectă, concluzia este greșită: rezultatul ar putea fi diferit sau ar putea să rămână același. Astfel, chiar și în cazurile în care raționamentul avocatului general a fost mai amănunțit decât al Curții, ca în cazul concluziilor avocatului general Maduro în cauza *Vodafone*^[137], rezultatul a fost același. În realitate, nu se poate stabili dacă o anumită hotărâre a Curții este corectă sau nu decât prin examinarea atentă a regimului de reglementare contestat și decizând dacă a „trecut” testul subsidiarității. Raționând din această perspectivă, nu este de la sine înțeles că oricare dintre reglementările contestate ar fi trebuit înlăturată din rațiuni de subsidiaritate.

În sfârșit, s-ar putea susține, în lumina celor de mai sus, că principiul subsidiarității existent este defectuos, că accentul ar trebui plasat asupra problemei dacă norma UE încalcă proporționalitatea, aducând atingere în prea mare măsură valorilor statelor membre și că, dacă s-ar întâmpla asta, statele membre ar introduce mai multe cauze și mai multe ar putea avea succes^[138]. Spațiul nu ne permite o examinare detaliată a acestei ipoteze^[139].

Cu toate acestea, nu este clar că vreuna dintre cauzele existente ar fi putut sau ar fi trebuit soluționată altfel, chiar dacă acest tip de analiză ar fi fost aplicat de instanțele UE. În plus, există probleme de localizare a unui astfel de control judiciar la art. 5 alin. (3). Dacă se întreprinde o astfel de analiză, aceasta se realizează mai bine prin prisma art. 4 alin. (2) TUE, care prevede *inter alia* că „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională”. Domeniul de aplicare a art. 4 alin. (2) va fi examinat ulterior^[140], dar, pentru moment, este suficient să arătăm că acesta ar putea juca un rol în modelarea analizei subsidiarității astfel încât să nu restrângă prea mult autonomia de reglementare a statelor membre^[141].

12. CONCLUZII

- i. Competența UE este rezultatul interacțiunii a patru variabile: alegerea statelor membre privind sfera de competență a UE, astfel cum este exprimată aceasta în revizuirile tratatelor; acceptarea de către statele membre și, începând de la adoptarea AUE, de către Parlamentul European a legislației UE; jurisprudența instanțelor UE; deciziile luate de instituții referitor la modul de interpretare și priorizare a competențelor acordate UE. Prin urmare, trebuie să fim precauți față de prezumția că „problema competenței” ar fi rezultatul unei arogări necuvenite de atribuții de către UE în detrimentul drepturilor statelor.

[137] Cauza C-58/08, *Vodafone* (supra, nota 94), pct. 27-36.

[138] DAVIES (supra, nota 132).

[139] CRAIG (supra, nota 133).

[140] L. BESSELINK, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon” (2010) 6 *Utrecht Law Review* 36; A. VON BOGDANDY și S. SCHILL, „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty” (2011) 48 *CMLRev* 1417; T. KONSTADINIDES, „Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement” (2011) 13 *CYELS* 195; B. GUASTAFERRO, „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause” (2012) 31 *YBEL* 263; A. ARNAIZ și C. LLIVINA (ed.), *National Constitutional Identity and European Integration* (Intersentia, 2013); E. CLOOTS, *National Identity and the European Court of Justice* (Oxford University Press, 2014).

[141] GUASTAFERRO (supra, nota 140) 305-308, 311.

- ii. Două obiective principale au condus reforma în acest domeniu: claritatea în ceea ce privește sfera competenței UE și circumscrierea competențelor UE.
- iii. Diviziunea tripartită din Tratatul de la Lisabona a dus la unele progrese spre mai multă claritate. Categoriile competenței exclusive, competenței partajate și competenței de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre sunt utile în această privință. La fel este și faptul că Tratatul de la Lisabona precizează consecințele juridice ale plasării unui domeniu într-o anumită categorie. Cu toate acestea, există limite pentru ceea ce se poate obține prin clasificare. În mod cert vor exista probleme de delimitare a granițelor fiecărei categorii.
- iv. Categoria competenței exclusive este relativ restrânsă din perspectiva domeniilor care sunt prevăzute ca încadrându-se la acest tip de competență, dar sfera de aplicare a competenței exclusive în legătură cu relațiile externe este mai largă și mai problematică.
- v. Competența partajată este poziția implicită în Tratatul de la Lisabona. Cu toate acestea, realitatea clasificării poate fi distinsă numai din dispozițiile detaliate ale tratatelor care guvernează domeniul relevant, iar acestea pot diferi în mod semnificativ între domenii care se încadrează la competența partajată. De asemenea, dacă dorim să înțelegem ce li se permite statelor membre să facă în astfel de domenii, este necesar să știm dacă și în ce mod UE și-a exercitat competența, având în vedere că statele membre își pierd competența în măsura în care UE și-a exercitat-o pe a sa.
- vi. Este de apreciat recunoașterea prin Tratatul de la Lisabona a categoriei de competențe prin care UE sprijină, coordonează sau completează acțiunea statelor membre. S-au impus limite competenței UE în aceste domenii, prin interzicerea armonizării. Cu toate acestea, tratatele permit măsuri persuasive de *soft law* și măsuri obligatorii pentru a atinge obiectivele pentru fiecare domeniu. Astfel de măsuri nu înlătură în mod oficial competența statelor membre, dar realitatea juridică este că astfel de acte juridice obligatorii ale UE constrâng competența statelor membre.
- vii. Cealaltă preocupare principală care a condus la reforma în acest domeniu a fost dorința de circumscriere a competenței UE. Această preocupare s-a bazat în mare parte pe utilizarea extinsă a actualelor art. 114 și art. 352 TFUE. Tratatul de la Lisabona face mai puțin probabil în viitor problemele bazate pe art. 352 TFUE: el impune unanimitatea în Consiliu și acordul Parlamentului European, ca parlamentele naționale să fie în mod expres atenționate cu privire la utilizarea acestei dispoziții; Uniunii i-au fost acordate competențe legislative specifice în domeniile în care se utiliza în trecut art. 308 CE. În schimb, Tratatul de la Lisabona a făcut prea puține pentru a ameliora problemele de „infiltrare a competenței” pe terenul acoperit de art. 114 TFUE. Analiza de impact poate totuși să fie folosită atât din punct de vedere politic, cât și juridic, ca o metodă de verificare dacă se impune armonizarea la nivelul UE.
- viii. Este binevenită consolidarea rolului parlamentelor naționale în legătură cu subsidiaritatea. În realitate, Comisia va lua în serios, probabil, preocupările legate de subsidiaritate exprimate de statele membre, în special de cele mai puternice, aceasta chiar dacă numărul de state care exprimă astfel de preocupări nu ajunge la pragul necesar pentru a declanșa mecanismele de răspuns din Protocolul privind principiile subsidiarității și proporționalității.

13. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

AZOULAI, L. (ed.), *The Question of Competence in the European Union* (Oxford University Press, 2014);

CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010) Capitolul 5;

DASHWOOD, A. și HILLION, C. (ed.), *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, 2000);

ECKHOUT, P., *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations* (Oxford University Press, 2004);

ESTELLA, A., *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique* (Oxford University Press, 2002);

SCHUTZE, R., *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford University Press, 2009).

(b) Articole

BOUCON, L., „EU Law and Retained Powers of Member States”, în L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union* (Oxford University Press, 2014);

CRAIG, P., „Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration” (2004) 29 ELRev 323;

CRAIG, P., „Competence and Member State Autonomy: Causality, Consequence and Legitimacy”, în B. DE WITTE și H. MICKLITZ (ed.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States* (Intersentia, 2011), Capitolul 1;

CRAIG, P., „Subsidiarity: A Legal and Political Analysis” (2012) 50 JCMS 72;

DASHWOOD, A., „The Limits of European Community Powers” (1996) 21 ELRev 113;

DAVIES, G., „Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time” (2006) 43 CMLRev 63;

DE BÚRCA, G., „Setting Limits to EU Competences”, Francisco Lucas Pires Working Paper 2001/02;

DE BÚRCA, G. și DE WITTE, B., „The Delimitation of Powers between the EU and the Member States”, în A. ARNULL (ed.), *Accountability and Legitimacy in the European Union* (Oxford University Press, 2002);

DI FABIO, U., „Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Member States” (2002) 39 CMLRev 1289;

GROSSOT, X. și BOGOJEVIC, S., „Subsidiarity as a Procedural Safeguard of Federalism”, în L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union* (Oxford University Press, 2014);

MAYER, F., „Competences-Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU and the New European Constitution” (2005) 3 I-CON 493;

- SCHUTZE, R., „Co-operative Federalism Constitutionalized: The Emergence of Complementary Competences in the EC Legal Order” (2006) 31 ELRev 167;
- VON BOGDANDY, A. și BAST, J., „The European Union’s Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform” (2002) 39 CMLRev 227;
- WEATHERILL, S., „Competence Creep and Competence Control” (2004) 23 YEL 1;
- WEATHERILL, S., „Better Competence Monitoring” (2005) 30 ELRev 23.

4

INSTRUMENTE JURIDICE ȘI IERARHIA NORMELOR

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Acest capitol examinează două chestiuni conexe: instrumentele juridice și nejuridice ale UE și ierarhia normelor.
- ii. UE dispune de o serie de instrumente juridice și nejuridice, care sunt utilizate pentru a atinge obiectivele Uniunii. Principalele instrumente juridice sunt regulamentele, directivele și deciziile, folosite adesea într-o strânsă legătură. Dispozițiile principale într-un domeniu pot fi cuprinse într-o directivă, care să fie completată de regulamente și decizii. Reglementarea principală poate să ia, de asemenea, forma unui regulament, care este apoi completat de alte regulamente, directive sau decizii. UE are și numeroase metode de *soft law* pentru a dezvolta politicile Uniunii. De regulă, pentru îndeplinirea obiectivelor Uniunii se vor folosi atât norme juridice obligatorii, cât și norme juridice neobligatorii.
- iii. Tratatul prevăd o serie de condiții pentru legalitatea unor asemenea instrumente. Astfel, toate actele juridice trebuie motivate, și există cerințe privind publicarea și semnarea acestora.
- iv. Ierarhia normelor este a doua problemă ce va fi tratată în acest capitol. Această sintagmă înglobează ideea că, într-un sistem de drept, există o ierarhizare a actelor pe verticală, unde acele acte aflate pe o treaptă inferioară vor trebui să fie conforme actelor de pe un nivel mai înalt. Putea fi delimitată o ierarhie a normelor și anterior Tratatului de la Lisabona. Spre exemplu, existau regulamente, directive și decizii „primare”, care constituiau bazele legale pentru politica într-un anumit domeniu, iar acestea erau completate prin regulamente, directive sau decizii „secundare”, care tratau în detaliu o anumită chestiune acoperită de norma primară. Normele secundare erau în mod evident supuse normelor primare, și, ca atare, situate mai jos în ierarhie.
- v. Cu toate acestea, autorii Tratatului de la Lisabona au considerat că este de dorit să existe o mai clară ierarhie a normelor decât a existat anterior, pentru atingerea obiectivelor de simplitate, legitimitate democratică și separație a puterilor. În prezent, există cinci niveluri principale ale ierarhiei normelor: tratatele constitutive și Carta drepturilor fundamentale; principiile generale ale dreptului; actele legislative; actele delegate; actele de punere în aplicare.

vi. Există totuși probleme în regimul Lisabona, în special cu privire la distincția dintre actele delegate și cele de punere în aplicare. Doar atunci când aceste probleme au fost înțelese vom putea decide dacă s-au atins cu adevărat obiectivele de simplitate, legitimitate democratică și separație a puterilor.

2. INSTRUMENTELE

Este important să înțelegem variile tipuri de instrumente ale UE. Articolul 288 TFUE constituie dispoziția primară:

Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize.

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

Recomandările și avizele nu sunt obligatorii.

(A) INTRODUCERE

Înțelesul particular al acestor acte juridice va fi examinat în cele ce urmează. Cu toate acestea, este important să notăm cinci aspecte care sunt relevante pentru toate aceste instrumente.

În primul rând, nu există o ierarhie oficială a acestor prevederi. Prin urmare, regulamentele nu sunt „superioare” directivelor sau invers. Regulamentele, directivele și deciziile vor fi frecvent asociate în dezvoltarea politicii UE într-un anumit domeniu. Spre exemplu, poate exista un regulament „principal”, pe baza căruia să fie elaborate directive și decizii. Reglementarea „principală” poate fi în egală măsură cuprinsă într-o directivă sau o decizie.

În al doilea rând, regulamentele, directivele și deciziile pot îmbrăca forma unor acte legislative, delegate sau de punere în aplicare. Aceste instrumente nu își schimbă însăși natura, dar plasamentul lor în ierarhia generală a normelor va depinde de caracterul de act legislativ, delegat sau de punere în aplicare.

În al treilea rând, este posibil ca Tratatul să precizeze ce tip de instrument trebuie folosit, însă, adesea, aceasta nu se întâmplă. Potrivit art. 296 TFUE, în cazul în care tratatele nu prevăd tipul actului care trebuie adoptat, instituțiile îl aleg de la caz la caz, cu respectarea procedurilor aplicabile și a principiului proporționalității.

În al patrulea rând, art. 296 impune obligația de a motiva^[1] actele juridice, făcând de asemenea trimiteri la orice propuneri, inițiative, recomandări, cereri sau avize cerute de tratate.

În fine, art. 297 TFUE cuprinde reguli pentru adoptarea actelor juridice menționate la art. 288. Astfel, regulamentele, directivele sau deciziile adoptate sub formă de acte legis-

^[1] *Infra*, Capitolul 15.

lative, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, se semnează de președintele Parlamentului European și de președintele Consiliului. Actele legislative adoptate în conformitate cu o procedură legislativă specială se semnează de președintele instituției care le-a adoptat. Actele legislative se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și intră în vigoare la data prevăzută de textul lor sau, în absența acesteia, în a douăzecea zi de la data publicării.

Actele fără caracter legislativ, adoptate sub formă de regulamente, directive sau decizii, în cazul în care acestea din urmă nu indică destinatarii, se semnează de președintele instituției care le-a adoptat. Regulamentele și directivele care se adresează tuturor statelor membre, precum și deciziile care nu indică destinatarii, se publică în Jurnalul Oficial. Acestea intră în vigoare la data prevăzută de textul lor sau, în absența acesteia, în a douăzecea zi de la data publicării. Celelalte directive, precum și deciziile care se adresează unui destinatar se notifică destinatarilor lor și produc efecte prin această notificare.

(B) REGULAMENTELE

Regulamentele sunt obligatorii în toate elementele lor și se aplică direct în toate statele membre. Se obișnuiește ca regulamentele să fie privite ca fiind similare legislației elaborate de statele membre. Analogia nu este total lipsită de temei, din moment ce regulamentele sunt măsuri cu aplicabilitate generală, aplicabile tuturor statelor membre. Cu toate acestea, realitatea juridică în lumea post-Lisabona este că regulamentele pot fi acte legislative, acte delegate sau acte de punere în aplicare.

Articolul 288 prevede că regulamentele „se aplică direct”. Această expresie poate fi interpretată în două moduri^[2]. Ar putea exprima ideea că particularii dețin drepturi pe care le pot valorifica în fața instanțelor naționale. Uneori CEJ a interpretat „se aplică direct” în acest mod^[3]. Într-o conotație mai potrivită, însă, noțiunea s-ar referi la modul în care normele internaționale pătrund în sistemele de drept naționale. În statele membre cu o perspectivă dualistă asupra dreptului național și internațional, aceasta se realizează fie prin transformarea măsurii în lege națională de către sistemul intern, fie printr-un act mai scurt de adoptare a actului internațional în cauză. UE emite mii de regulamente, iar dacă fiecare dintre ele ar trebui să fie încorporat separat în fiecare sistem juridic național înainte de a putea produce efecte juridice, atunci UE ar ajunge paralizată. Expresia „se aplică direct” înseamnă că regulamentele fac parte din sistemele juridice naționale, fără a fi necesară transformarea sau adoptarea acestora prin măsuri legale naționale.

Cu toate acestea, statele membre ar putea avea nevoie să își modifice legislația pentru a se conforma unui regulament, sau ar putea avea nevoie să adopte măsuri juridice subsecvente pentru a asigura realizarea efectivă a ceea ce se impune prin regulament. Aceasta nu schimbă faptul că regulamentul în sine produce efecte pe teritoriul statelor membre independent de orice lege națională și că statele membre trebuie să se abțină de la a adopta măsuri care să ascundă natura regulamentului UE.

^[2] J. STEINER, „Direct Applicability in EEC Law – A Chameleon Concept” (1982) 98 LQR 229; A. DASHWOOD, „The Principle of Direct Effect in European Community Law” (1978) 16 JCMS 229.

^[3] *Infra*, Capitolul 7.

Cauza 34/73, Variola/Amministrazione delle Finanze

[1973] ECR 981.

CEJ a fost întrebată de o instanță națională dacă prevederile unui regulament pot fi introduse în ordinea juridică a unui stat membru prin măsuri interne care reproduc conținutul normei comunitare „astfel încât obiectul normei este adus sub incidența dreptului național”.

CEJ

10. Aplicabilitatea directă a unui regulament înseamnă că intrarea în vigoare și aplicarea acestuia cu privire la subiectele de drept se realizează fără nicio măsură de transpunere în dreptul național. Statele membre trebuie, în temeiul obligațiilor rezultând din tratat și pe care și le-au asumat prin ratificarea acestuia, să nu împiedice efectul direct, specific regulamentului și altor norme ale dreptului comunitar.

Respectarea strictă a acestei obligații este o condiție indispensabilă aplicării simultane și uniforme a regulamentelor comunitare în întreaga Comunitate.

11. În special, statele membre sunt obligate să nu ia nicio măsură care ar putea afecta competența Curții de a se pronunța cu privire la orice problemă de interpretare a dreptului comunitar sau privind validitatea unui act adoptat de instituțiile Comunității, ceea ce înseamnă că nu se admite nicio practică prin care li s-ar ascunde justițiabililor natura comunitară a unei norme juridice.

Competența Curții, în special în temeiul articolului 177, nu este afectată de nicio dispoziție a legislației naționale care urmărește să transforme în drept național o normă a dreptului comunitar.

O persoană poate susține că o măsură denumită „regulament” este în realitate o decizie. Această problemă a intervenit cel mai frecvent atunci când un individ urmărea să anuleze o măsură, deoarece fostul art. 230 CE limita capacitatea particularilor de a contesta măsurile adoptate sub formă de regulamente. Criteriile în funcție de care se apreciază dacă o măsură este într-adevăr un regulament sunt criteriile de fond, iar nu de formă. Faptul că actul atacat este numit regulament nu este, prin urmare, concludent⁴.

(C) DIRECTIVELE

Directivele se diferențiază de regulamente în două privințe importante. Ele nu trebuie să fie adresate tuturor statelor membre și sunt obligatorii în ceea ce privește rezultatul care trebuie să fie atins, lăsând la latitudinea statelor membre alegerea formei și a mijloacelor. Capacitatea de a legifera atât prin directive, cât și prin regulamente conferă UE o flexibilitate valoroasă. Aplicabilitatea directă a regulamentelor înseamnă că ele trebuie să poată fi „parașutate” în sistemele juridice ale statelor membre, în forma pe care o au. În mod normal, trebuie pus punctul pe „i” și trebuie lămurite cele mai mici detalii în conținutul regulamentelor, din moment ce statele membre trebuie să nu se poată atinge de ele. Pot exista însă domenii în care proiectarea unui regulament cu precizia necesară, potrivit pentru impact imediat în statele membre, să fie dificilă, în special deoarece statele membre au sisteme juridice diferite și există diferențe între structurile politice, administrative și sociale din acestea.

Directivele sunt extrem de utile atunci când scopul urmărit este armonizarea legislațiilor într-un anumit domeniu sau introducerea unor reforme legislative complexe, deoarece se lasă statului o marjă de apreciere cu privire la modul de punere în aplicare a directivei. Nu

^[4] *Infra*, Capitolul 14.

trebuie însă să se considere că directivele sunt vagi, întrucât nu sunt. Rezultatele pe care trebuie să le atingă statele membre sunt stabilite în cele mai mici detalii. Forța directivelor a fost mărită prin hotărârile pronunțate de CEJ, Curtea statuând că directivele au efect direct, persoanele private putându-se prevala de ele în acțiuni îndreptate împotriva statului^[5], și că un stat membru poate fi răspunzător pentru repararea prejudiciului cauzat ca urmare a neimplementării unei directive^[6].

(D) DECIZIILE

Articolul 288 TFUE statuează că deciziile sunt obligatorii în toate elementele lor și, în cazul în care se indică destinatarii, sunt obligatorii numai pentru aceștia. Formularea aceasta surprinde dualitatea în utilizarea deciziilor ca acte legislative anterior Tratatului de la Lisabona.

Cel mai adesea deciziile au fost folosite ca acte juridice obligatorii în ceea ce privește destinații specifice, așa cum este exemplificat prin numeroasele decizii emise în contextul concurenței și al ajutoarelor de stat. Anumite decizii au avut totuși o natură mai generică, stabilind normele juridice care să reglementeze o problemă interinstituțională, cum a fost decizia privind comitologia, sau furnizând fundamentul juridic pentru programele comunitare^[7].

Versiunea în limba engleză a art. 288 este susceptibilă să acopere ambele tipuri de decizii. Formularea în limba germană și în limba olandeză, însă, indică versiunea generică de decizie, mai degrabă decât cea individualizată^[8]. Cu toate acestea, înțelesul individualizat al deciziilor va persista, din moment ce aceasta a fost o formă importantă de legiferare, încă de la începuturile CEE.

(E) ACORDURILE INTERINSTITUȚIONALE

Acordurile interinstituționale dintre Consiliu, Comisie și Parlamentul European au format de mult timp o parte importantă a UE. Ele sunt un tip de „liant constituțional”, prin care actorii instituționali principali pot rezolva problemele la nivel înalt, oferi principii directoare sau pune temeliile pentru acțiuni legislative mai concrete. Astfel de acorduri au fost încheiate pe teme de importanță constituțională, cum ar fi subsidiaritatea, transparența, bugetul, și drepturile de participare^[9].

Articolul 295 TFUE prevede în prezent că Parlamentul European, Consiliul și Comisia se consultă reciproc și organizează, de comun acord, condițiile cooperării lor. De asemenea, statuează că, în acest scop, acestea pot, cu respectarea tratatelor, să încheie acorduri interinstituționale care pot avea un caracter obligatoriu. Prin urmare, posibilitatea de încheiere a unor acorduri interinstituționale cu caracter obligatoriu a fost consacrată expres în tratat.

[5] *Infra*, Capitolul 7.

[6] *Infra*, Capitolul 8.

[7] A. VON BOGDANDY, J. BAST, și F. ARNDT, „Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis” (2004) 23 YBEL 91, 103-106.

[8] B. DE WITTE, „Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty”, în S. GRILLER și J. ZILLER (ed.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty* (Springer, 2008) 95-96.

[9] *Supra*, Capitolul 1 și *infra*, Capitolul 5.

(F) RECOMANDĂRI, AVIZE ȘI SOFT LAW

Articolul 288 prevede că recomandările și avizele nu au forță obligatorie. În timp ce această dispoziție înlătură posibilitatea ca aceste măsuri să aibă efect direct, ea nu le acordă imunitate față de controlul judiciar. Astfel, instanțele naționale sunt libere să sesizeze CEJ cu privire la interpretarea sau validitatea unei astfel de măsură^[10].

Recomandările și opiniile, sub rezerva punctului precedent, constituie forme de *soft law*^[11]. Ele nu sunt însă singura categorie de *soft law*. De exemplu, Comisia a emis orientări de politică în domeniul ajutoarelor de stat pentru a arăta cum înțelege să își exercite atribuțiile^[12]. În plus, există alte inițiative ale UE, cum ar fi metoda deschisă de coordonare, care se află la granița dintre *soft law* și actele juridice obligatorii (*hard law*)^[13].

Combinăția între normele formale și cele informale este o trăsătură comună oricărui sistem juridic. Această trăsătură a fost apreciată în mod pozitiv în cazul UE, în loc să fie privită ca motiv de critici sau scuze. Astfel, Comisia a inclus în *Revizuirea strategiei pentru piața internă 2000* o listă clară a măsurilor legislative și nelegislative pe care intenționa să le întreprindă în vederea atingerii obiectivului pieței unice^[14]. În cadrul Consiliului European de la Nisa a putut fi observată aceeași disponibilitate de a utiliza toate instrumentele politice pe care le avea la dispoziție.

În implementarea Agendei sociale „trebuie folosită întreaga gamă de instrumente comunitare existente: metoda coordonării deschise, legislația, dialogul social, fondurile structurale, programele de sprijin, abordările politice integrate, analiza și cercetarea”^[15]. O privire aruncată asupra programului de lucru al Comisiei pentru orice an va dezvălui interacțiunea dintre tehnicile legislative și nelegislative utilizate pentru atingerea obiectivelor UE^[16].

Deși este inevitabil, amestecul între normele formale și cele informale poate da totuși naștere unor probleme. Pot apărea dificultăți pentru cei afectați de norme în a înțelege care este „legea” într-un anumit domeniu. Recurgerea la normele informale poate, de asemenea, împiedica PE și Consiliul de la a contribui în mod eficient la normele rezultate.

3. IERARHIA NORMELOR

(A) RAȚIUNEA EXISTENȚEI UNEI IERARHII

Înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona, actele juridice ale Comunității erau cele menționate mai sus. Regulamente, directive și decizii puteau fi folosite fie ca normă „primară” pentru a guverna un anumit subiect, fie ca normă „secundară” adoptată pentru dezvoltarea normei „primare”. Cu toate acestea, Tratatul CE nu conținea nicio ierarhie

[10] Cauza C-322/88, *Grimaldi/Fonds des Maladies Professionnelles* [1989] ECR 4407.

[11] K. WELLENS și G. BORCHARDT, „Soft Law in European Community Law” (1989) 14 ELRev 267; J. KLABBERS, „Informal Instruments before the European Court of Justice” (1994) 31 CMLRev 997; L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law* (Hart, 2004).

[12] *Infra*, Capitolul 29.

[13] *Infra*, Capitolul 6.

[14] COM(2000) 257 final.

[15] Consiliul European de la Nisa, 7-9 decembrie 2000, Anexa 1, pct. 28.

[16] Programul de lucru al Comisiei pentru 2014, COM(2013) 739 final, Anexă.

formală a actelor juridice. În prezent, lucrurile stau altfel. Tratatul constituțional includea o reformă a actelor juridice și crea o ierarhie a normelor. Tratatul de la Lisabona a păstrat o ierarhie a actelor juridice^[17], cu toate că terminologia a fost modificată, deoarece Consiliul European a considerat că termenii „lege” și „legiferare” din Tratatul Constituțional ar trebui eliminați, pe motiv că aveau o rezonanță „federală” și „constituțională”.

Dispozițiile din Tratatul constituțional privind ierarhia normelor au urmat, cu unele modificări, recomandările Grupului de lucru IX privind simplificarea^[18], dar este util să observăm îndemnul la precauție și avertismentul Grupului, că „nimic nu este mai complicat decât simplificarea”^[19]. Grupul de lucru a urmărit atingerea unei serii de obiective: simplificare, legitimitate democratică și separația puterilor. Ierarhia normelor a fost declarată a fi „consecința unei mai bune separații a puterilor”^[20]. Urma să existe o delimitare clară între aspectele care cădeau în sarcina brațului legislativ al guvernului și cele care au rămăneau executivului. Vom analiza, la momentul potrivit, dacă aceste obiective au fost realizate.

(B) TRATATELE ȘI CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

Când se abordează ierarhia normelor, atenția se concentrează adesea asupra actelor legislative, delegate și de punere în aplicare, și asupra ierarhiei între ele. Într-adevăr, aceasta este o parte centrală a subiectului, însă este incompletă, deoarece tratatele constitutive, TUE și TFUE, stau în vârful ierarhiei normelor în UE. Carta drepturilor fundamentale are același statut, dat fiind că art. 6 alin. (1) TUE prevede că aceasta are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Dispozițiile tratatului vor fi ele însele interpretate în lumina Cartei, pentru a da interpretarea care se potrivește cel mai bine cu drepturile recunoscute de Cartă. Orice act legislativ trebuie, așa cum am văzut în capitolul anterior, să fie adoptat pe baza unui anumit articol din tratat, iar instanțele Uniunii vor determina domeniul de aplicare și interpretarea unor asemenea dispoziții ale tratatului și ale Cartei.

[17] VON BOGDANDY, BAST și ARNDT (supra, nota 7); P. CRAIG, „The Hierarchy of Norms”, în T. TRIDIMAS și P. NEBBIA (ed.), *European Union Law for the Twenty-First Century: Rethinking the New Legal Order* (Hart, 2004) 75-93; K. LENAERTS și M. DESOMER, „Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures” (2005) 11 ELJ 744; J. LISBERG, „The EU Constitutional Treaty and its Distinction between Legislative and Non-Legislative Acts”, în B. OLSEN și K. SORESENSEN (ed.), *Regulation in the EU* (Thomson, 2006) 133-168; P. STANCANELLI, „Le système décisionnel de l'Union”, în G. AMATO, H. BRIBOSIA și B. DE WITTE (ed.), *Genesis and Destiny of the European Constitution* (Bruylant, 2007) 485-543; DE WITTE (supra, nota 8); H. HOFMANN, „Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality” (2009) 15 ELJ 482; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 7; B. DRIESSEN, „Delegated Legislation after the Treaty of Lisbon: An Analysis of Article 290 TFEU” (2010) 35 ELRev 837; P. CRAIG, „Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation” (2011) 36 ELRev 671; S. PEERS și M. COSTA, „Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon” (2012) 18 ELJ 427; J. BAST, „New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law” (2012) 49 CMLRev 885; J. MENDES, „Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design” (2013) 19 ELJ 22; T. CHRISTIANSEN și M. DOBBELS, „Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts” (2013) 19 ELJ 42; M. KAEDING și A. HARDACRE, „The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon” (2013) 19 ELJ 382; P. CRAIG, „Comitology, Rulemaking and the Lisbon Settlement: Tensions and Strains”, în C.-F. BERGSTRÖM și D. RITLÉNG (ed.), *Rulemaking by the Commission: The New System* (Oxford University Press, 2015).

[18] CONV 424/02, Raportul final al Grupului de lucru IX privind simplificarea, Bruxelles, 29 noiembrie 2002.

[19] *Idem*, 1.

[20] *Idem*, 2.

(C) PRINCIPIILE GENERALE

Chestiunea punctată în secțiunea precedentă este importantă și evidentă. Obiectul acestei secțiuni este mai puțin limpede pentru cei care nu sunt încă familiarizați cu dreptul UE. Al doilea nivel al ierarhiei normelor aparține așa-numitelor principii generale ale dreptului^[21]. Ele sunt poziționate sub tratatele constitutive și pot fi utilizate cu ocazia interpretării unor anumite articole din tratate. Se găsesc deasupra actelor legislative, delegate și de punere în aplicare: principiile generale pot fi folosite nu numai pentru a interpreta astfel de acte, ci și ca motiv de anulare în cazul în care un anumit act legislativ, delegat sau de punere în aplicare contravine acestor principii.

Principiile generale au fost în mare măsură modelate de către instanțele Uniunii. Acestea au extras din tratate principii precum proporționalitatea, drepturile fundamentale, securitatea juridică, încrederea legitimă, egalitatea, principiul precauției și principiile justiției procedurale, și le-au folosit ca bază pentru controlul judiciar în temeiul art. 263 și art. 267 TFUE. Acest lucru este examinat în detaliu mai jos^[22], dar rolul jucat de aceste principii trebuie înțeles la acest moment.

Toate sistemele juridice dezvoltate întruchipează principii de control judiciar, care fac, în mod normal, parte din dreptul administrativ, și care oferă baza pentru acțiunile în justiție introduse împotriva acțiunilor guvernamentale. Aceste principii pot fi dezvoltate de către instanțe; ele pot fi stabilite prin legi sau coduri sau pot fi formate dintr-un amestec al celor două.

În Uniunea Europeană, Tratatul reprezintă punctul de plecare pentru elaborarea motivelor de control judiciar. Potrivit art. 263 alin. (2) TFUE, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate pentru motive de neкомпetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere. Influența gândirii juridice franceze este evidentă în aceste motive de revizuire. Articolul 263 TFUE i-a acordat totuși CEJ, iar mai târziu TPI (în prezent Tribunalul), libertate considerabilă în modelarea principiilor controlului judiciar.

Rolul CEJ a fost facilitat de formularea largă a art. 263 alin. (2), în special a celui de-al treilea motiv de anulare, „încălcarea a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia”. Este posibil ca intenția să fi fost pur și simplu aceea de a se asigura că procesul decizional al Comisiei respectă nu numai articolele din Tratat, ci și, de asemenea, regulamentele, directivele etc. elaborate în baza acestora. Dacă aceasta a fost finalitatea, în mod cert putea fi exprimată mult mai simplu. Alternativ, poate scopul a fost acela de a cuprinde obligația respectării nu numai a legislației secundare, ci și a altor norme de drept privind aplicarea tratatului care ar putea fi dezvoltate de către instanțe. În orice caz, însăși ambiguitatea frazei și faptul că lucrările pregătitoare pentru Tratatul de la Roma nu au fost disponibile timp de treizeci de ani i-au oferit CEJ o portită prin care să justifice impunerea unor principii de drept administrative drept motive de anulare.

Articolul 19 TUE (fostul art. 220 CE), a fost, de asemenea, important în acest sens. El a încredințat instanțelor Uniunii sarcina de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor. Acest lucru ar putea fi interpretat într-un mod limitativ pentru a

[21] T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2006); P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012).

[22] *Infra*, Capitulul 15.

sugera ideea că, de exemplu, deciziile Comisiei ar trebui să fie adoptate în limitele articolelor primare ale tratatului și ale legislației secundare. Cuvântul „drept” din cadrul acestui articol a fost totuși susceptibil de o interpretare mai largă, care a fost folosită de către CEJ pentru a dezvolta un sistem de principii generale prin care ar putea fi determinată legalitatea acțiunii Uniunii și a statelor membre.

Sarcina Curții de a elabora principii de control judiciar a fost facilitată și mai mult de existența unor articole exprese din tratat care făceau referire, de exemplu, la nediscriminare. Acesta a permis apoi CEJ să interpreteze aceste referințe speciale din tratat ca indicând un principiu mai general al egalității de tratament și nediscriminării, care stă la baza ordinii juridice a UE^[23].

În dezvoltarea acestor concepte, CEJ și TPI s-au inspirat din doctrinele naționale de drept administrativ. Instanțele nu au „pescuit” în mod sistematic prin sistemele juridice ale fiecărui stat membru în scopul de a găsi principii comune. Abordarea a fost următoarea: examinarea principiilor din sistemele juridice naționale majore, utilizarea celor care erau cel mai bine dezvoltate și adaptarea acestora la nevoile proprii ale UE^[24]. Dreptul german a fost, probabil, cel mai influent în această privință. Spre exemplu, jurisprudența germană privind proporționalitatea și încrederea legitimă au avut o pondere semnificativă în dezvoltarea dreptului UE în aceste domenii.

Principiile generale acordă instanțelor UE o influență considerabilă asupra interpretării articolelor tratatului și asupra interpretării și aprecierii validității altor acte ale Uniunii, așa cum va fi evident din discuția de-a lungul acestei lucrări. Instanțele UE au, de asemenea, o putere considerabilă asupra faptului dacă să recunoască un nou principiu general al dreptului Uniunii, așa cum este exemplificat prin următoarele cauze.

Cauzele T-74, 76, 83-85, 132, 137 și 141/00, *Artegodan GmbH și alții/Comisia*

[2002] ECR II-4945

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 6, art. 152, art. 153, art. 174, art. 175 CE au devenit art. 11, art. 168, art. 169, art. 191, art. 192 TFUE]

Cauza se referea la autorizațiile de introducere pe piață eliberate pentru medicamente pentru controlul obezității. Comisia a retras autorizațiile în temeiul Directivei 65/65, pe baza recomandărilor științifice potrivit cărora medicamentele respective ar putea fi dăunătoare sănătății. Reclamantii au solicitat anularea deciziilor Comisiei, iar TPI a examinat poziția principiului precauției în dreptul UE.

TPI

181. În cazul în care există o incertitudine științifică, revine autorității competente sarcina de a evalua produsul medicamentos în cauză, în conformitate cu principiul precauției. Prin urmare, este necesar să se amintească originea și conținutul acestui principiu, înainte de a explica efectul său asupra regulilor aplicabile în materie de probă în legătură cu sistemul de autorizare prealabilă a produselor medicamentose.

182. În ceea ce privește problemele de mediu, principiul precauției este consacrat în mod expres la articolul 174 alineatul (2) CE, care stabilește caracterul obligatoriu al acestui principiu. În plus,

[23] Cauzele 117/76 și 16/77, *Ruckdeschel/Hauptzollamt Hambourg-St Annen* [1977] ECR 1753, pct. 7.

[24] Cauza 14/61, *Hoogovens/High Authority* [1962] ECR 253, 283-284, AG Lagrange.

articolul 174 alineatul (1) include protejarea sănătății umane printre obiectivele politicii comunitare în domeniul mediului.

183. Prin urmare, deși principiul precauției este menționat în tratat numai în legătură cu politica de mediu, acesta are o sferă de aplicare mai largă. El este destinat să fie aplicat în scopul asigurării unui nivel ridicat de protecție a sănătății, de siguranță a consumatorilor și a mediului, în toate domeniile de activitate ale Comunității. În special, articolul 3 litera p) CE include „o contribuție la atingerea unui nivel ridicat de protecție a sănătății” printre politicile și activitățile Comunității. În mod similar, articolul 153 CE se referă la un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, iar articolul 174 alineatul (2) CE atribuie un nivel ridicat de protecție politicii comunitare în domeniul mediului. Mai mult decât atât, cerințele referitoare la acest nivel ridicat de protecție a mediului și a sănătății umane sunt integrate în mod expres în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și activităților comunitare în temeiul articolului 6 CE și, respectiv, articolului 152 alineatul (1) CE.

184. Rezultă că principiul precauției poate fi definit ca un principiu general de drept comunitar ce impune autorităților competente să întreprindă măsurile adecvate pentru a preveni eventualele riscuri specifice pentru sănătatea publică, siguranță și mediu, acordând prioritate cerințelor legate de protecția acestor interese, asupra intereselor economice. Din moment ce instituțiile comunitare sunt responsabile, în toate domeniile lor de activitate, pentru protecția sănătății publice, a siguranței și a mediului, principiul precauției poate fi privit ca un principiu autonom care decurge din dispozițiile tratatului menționate mai sus.

185. Potrivit unei jurisprudențe constante, în domeniul sănătății publice principiul precauției implică faptul că, în cazul în care există o incertitudine în ceea ce privește existența sau întinderea riscurilor pentru sănătatea umană, instituțiile pot lua măsuri de precauție fără a trebui să aștepte până când existența și gravitatea acestor riscuri devin pe deplin evidente. (...) Înainte de consacrarea jurisprudențială a principiului precauției, pe baza dispozițiilor tratatului, acest principiu a fost aplicat în mod implicit în revizuirea proporționalității (...).

Prin urmare, TPI a fost dispus să extrapoleze din trimiterile limitate la principiul precauției existente în tratat, precum și din menționarea principiului în jurisprudență, consacrându-l drept principiu general de drept. Este însă evident că instanțele UE au o libertate considerabilă dacă să recunoască un nou principiu general de drept^[25].

(D) ACTELE LEGISLATIVE

Articolul 289 TFUE este dispoziția principală care reglementează actele legislative. Acesta prevede următoarele:

- (1) Procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei. Această procedură este definită la articolul 294.
- (2) În cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială.
- (3) Actele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative.
- (4) În cazurile specifice prevăzute în tratate, actele legislative se pot adopta la inițiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului European, la recomandarea Băncii Centrale Europene sau la solicitarea Curții de Justiție sau a Băncii Europene de Investiții.

[25] A se compara cu cauza C-101/08, *Audiolux SA ea/Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL)* [2009] ECR I-9823.

Premisa de la baza art. 289 TFUE este aceea că actele legislative sunt acte juridice adoptate printr-o procedură legislativă. Actele juridice care pot fi legislative sunt regulamentele, directivele și deciziile: în situația în care acestea sunt adoptate printr-o procedură legislativă, ele vor fi acte legislative în sensul Tratatului de la Lisabona. Poziția implicită este că aceasta va fi procedura legislativă ordinară, care succede codeciziei. Utilizarea unei proceduri legislative speciale este totuși obligatorie în anumite cazuri^[26].

Aspectul important de reținut este faptul că definiția actelor legislative este pur formală. Acest lucru rezultă din modul de redactare a art. 289 alin. (3) TFUE: orice act juridic, indiferent că îmbracă forma unui regulament, a unei directive sau decizii, adoptat în conformitate cu procedura legislativă ordinară sau specială, este un act legislativ în sensul Tratatului de la Lisabona. Acest formalism este simetric: orice act juridic adoptat prin procedura legislativă ordinară sau specială este, prin definiție, un act legislativ; *per a contrario*, în cazul în care un act juridic nu este adoptat în acest mod, atunci aceasta nu constituie un act legislativ. De aici decurg două consecințe. În primul rând, conținutul actului nu este relevant pentru statutul său de act legislativ. În cazul în care o procedură legislativă este prevăzută pentru punerea în aplicare a unui act juridic, atunci acesta este, prin definiție, un act legislativ, în ciuda faptului că conținutul măsurii ar putea fi considerat ca fiind de natură administrativă. Reciproca este la fel de adevărată. În cazul în care Tratatul de la Lisabona nu prevede o procedură legislativă pentru adoptarea unui act juridic, atunci acesta nu este un act legislativ, chiar dacă, prin raportare la conținutul său, se constată că acesta stabilește norme de aplicare generală, care ar fi considerate, în fond, a avea o natură legislativă. A doua consecință a abordării formaliste este aceea că singurele acte juridice care constituie acte legislative în sensul Tratatului de la Lisabona sunt cele adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară sau cu cea specială, astfel cum sunt acestea definite la art. 289 alin. (1)-(2) TFUE, presupunând, în cazul celei din urmă, cerința ca această procedură specială să fie obligatorie în cazurile specifice prevăzute în tratate. Aceasta dă naștere la probleme, deoarece anumite articole ale tratatului nu specifică procedura legislativă ordinară sau cea specială și, prin urmare, actele adoptate în temeiul acestora nu sunt, *prima facie*, acte legislative^[27], chiar dacă măsurile adoptate în conformitate cu dispozițiile anterioare ale Tratatului CE în acea materie au fost în mod clar legislative ca natură.

(E) ACTELE DELEGATE

Articolul 290 TFUE definește noua categorie a actelor delegate și stabilește condițiile și controalele asupra adoptării unor astfel de acte.

(1) Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe.

[26] *Infra*, Capitolul 5.

[27] A se vedea, e.g., art. 103 și art. 109 TFUE; CRAIG, *The Lisbon Treaty* (*supra*, nota 17), Capitolul 7.

(2) Actele legislative stabilesc în mod expres condițiile de aplicare a delegării; aceste condiții pot fi următoarele:

- (a) Parlamentul European sau Consiliul pot decide revocarea delegării;
- (b) actul delegat poate intra în vigoare numai în cazul în care, în termenul stabilit prin actul legislativ, Parlamentul European sau Consiliul nu formulează obiecțiuni.

În înțelesul literelor (a) și (b), Parlamentul European hotărăște cu majoritatea membrilor care îl compun, iar Consiliul hotărăște cu majoritate calificată.

(3) În titlul actelor delegate se introduce adjectivul „delegat” sau „delegată”.

Tratatul de la Lisabona a consacrat două categorii de acte poziționate sub categoria actelor legislative: actele delegate și actele de punere în aplicare. Procedura pentru adoptarea unor astfel de acte va examina în capitolul următor. În scopul prezentei discuții, ne interesează natura actelor delegate și de punere în aplicare și criteriile de demarcare între acestea. Rațiunea ce stă la baza acestei diviziuni a fost aceea de a distinge între măsurile secundare „legislative” ca natură – actele delegate – și cele care ar putea fi considerate ca fiind mai „executive” – actele de punere în aplicare. Cu toate acestea, problemele ridicate de această diviziune nu au fost niciodată analizate în profunzime în cadrul deliberărilor referitoare la Tratatul Constituțional sau la Tratatul de la Lisabona, și este discutabil dacă obiectivul a fost îndeplinit.

Este necesară o scurtă incursiune în situația pre-Lisabona pentru a înțelege regimul actual. Înainte de Tratatul de la Lisabona nu exista nicio distincție între ceea ce se cheamă în prezent acte delegate și acte de punere în aplicare. Modelul standard era format dintr-un regulament sau o directivă „primară” care reglementa un domeniu de politică, completată prin măsuri juridice „secundare” care „puneau în aplicare” normele primare, în conformitate cu art. 202 CE. Acest amestec de reguli primare și secundare este obișnuit în sistemele juridice. Consiliul a recunoscut încă de la începutul CEE că nu se poate face totul prin reglementarea primară și că va trebui să delege Comisiei competența de a adopta norme secundare. Cu toate acestea, Consiliul nu a fost dispus să acorde Comisiei mână liberă, dându-și seama că opțiunile privind reglementarea și aspectele controversate ar putea fi rezolvate prin intermediul unor astfel de măsuri, diavolul ascunzându-se în detalii.

Aceasta a fost rațiunea pentru nașterea a ceea ce a devenit cunoscut sub numele de comitologie, prin care tehnocrați naționali se alăturau Comisiei atunci când erau elaborate aceste măsuri secundare, cu posibilitatea de a le trimite către Consiliu, în conformitate cu procedurile comitetelor de gestiune și de reglementare, dacă resortisanții naționali tehnocrați nu erau de acord cu propunerea Comisiei. Aceste proceduri ale comitetelor vor fi analizate mai jos^[28]. Pentru moment, este suficient să spunem că acestea au acordat tehnocraților reprezentanți ai statelor membre abilitatea de a contribui la realizarea măsurii secundare. Puterea comitetelor a decurs din faptul că, în cazul în care nu erau de acord cu propunerea Comisiei, aceasta putea fi trimisă Consiliului, care apoi putea exercita dreptul de veto.

Parlamentul European nu era încântat de acest sistem, deoarece, deși avea un oarecare rol în procedura comitologiei, era în mare măsură dominat de interesele Consiliului și ale statelor membre. Comisia s-a opus comitologiei, văzând-o ca pe o constrângere nejustificată a autonomiei sale executive. Poate că Direcțiile generale operând în prima linie ar fi

^[28] *Infra*, Capitolul 5.

fost dispuse să lucreze cu tehnocrații naționali, dar nivelurile de vârf din cadrul Comisiei nu au fost niciodată mulțumite de comitetele de gestionare și de reglementare. Strategia Comisiei a fost de a concepe o metodă prin care să poată fi eliberată de aceste limitări^[29]. Ea a pledat pentru un sistem de constrângeri *ex ante* și *ex post* privind actele fără caracter legislativ, de tipul celor care sunt în prezent incluse în art. 290 TFUE. Prin urmare, comitologia în forma sa pre-Lisabona nu mai operează în ceea ce privește actele delegate, cu toate că unele comitete „consultative” alcătuite din experți naționali continuă să existe în legătură cu actele delegate, iar o formă revizuită de comitologie operează în legătură cu actele de punere în aplicare. Articolul 290 reglementează în prezent actele delegate, care au o serie de caracteristici.

În primul rând, sunt descrise ca fiind „acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general”. Cu toate acestea, ele sunt lipsite de caracter legislativ doar în sens formal, deoarece nu au fost adoptate prin procedura legislativă ordinară sau specială. Numeroase astfel de acte delegate vor fi totuși legislative ca natură. Acest punct de vedere este întărit de mențiunea expresă că acestea au un domeniu de aplicare general și că pot completa sau modifica anumite elemente neesențiale ale actelor legislative, precum și de faptul că există o prevedere separată care se ocupă cu deciziile administrative^[30]. Prin urmare, în realitate, un act delegat va constitui adesea ceea ce ar fi fost considerat legislație secundară sau delegată. Acest lucru a fost recunoscut de Grupul de lucru, care a descris aceste acte ca o nouă categorie de legislație^[31]. Acest aspect a fost, de asemenea, recunoscut de Comisia pentru afaceri juridice a Parlamentului European, al cărei raport a fost bazat pe premisa că delegarea este o „operațiune delicată”, prin care Comisia este însărcinată să exercite o competență „intrinsecă rolului de legiuitor”^[32].

În al doilea rând, actul legislativ trebuie să definească obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Acest lucru este întărit de precizarea expresă că elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării. Respectarea acestor cerințe este controlată de instanțele Uniunii, deși controlul jurisdicțional pentru a stabili dacă elementele esențiale ale unui anumit domeniu au fost stabilite în mod adecvat în actul primar nu a fost până în prezent intensiv sau minuțios^[33].

În al treilea rând, actul delegat poate „completa sau modifica” anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. Orice măsură generală care modifică sau completează un act legislativ trebuie să fie un act delegat adoptat în temeiul art. 290, și nu în baza art. 291. Sensul sintagmei „completa sau modifica” este, prin urmare, esențial, deoarece vor opera controale diferite, fundamentate fie pe art. 290, fie pe art. 291. Cele două categorii ar trebui să fie reciproc exclusive, astfel cum este acceptat de către Comisie^[34]. Termenul

[29] Guvernanța europeană, COM(2001) 428 final, pct. 20-29; Arhitectura instituțională, COM(2002) 728 final, pct. 1.2, 1.3.4; propunerea de decizie a Consiliului de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei, COM(2002) 719 final, 2; CONV 424/02, Raportul final al Grupului de lucru IX privind simplificarea, Bruxelles, 29 noiembrie 2002, 12.

[30] Art. 288 TFUE.

[31] Raportul final al Grupului de lucru IX (*supra*, nota 29) 8.

[32] Comisia pentru afaceri juridice, *Cu privire la delegarea puterii legislative*, A-7 0110/2010, Raportor J. Sjazer, preambulul C.

[33] *Infra*, Capitolul 5.

[34] Punerea în aplicare a articolului 290 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, COM(2009) 673 final, pct. 2.2.

„modifică” desemnează un act delegat prin care se amendează în mod formal un element neesențial al actului legislativ.

Termenul „completează” nu face obiectul unei definiri atât de facile^[35], însă a fost utilizat în trecut într-un mod simetric cu „modifică”, astfel încât primul să indice adăugarea unor elemente neesențiale, în timp ce acesta din urmă surprinde eliminarea acestora^[36]. Această interpretare a fost clară în Comunicarea Comisiei din 2009^[37]. Dificultatea acestei diferențieri va fi evidentă în cele ce urmează, când se vor discuta actele de punere în aplicare.

Cea de-a patra caracteristică a actelor delegate este că acestea sunt supuse controalelor menționate la art. 290: PE sau Consiliul este împuternicit să revoce delegarea și se poate opune prin veto unui anume act delegat. Eficacitatea acestor controale va fi analizată mai jos^[38].

(F) ACTELE DE PUNERE ÎN APLICARE

Articolul 291 definește noua categorie a actelor de punere în aplicare, care pot fi adoptate în temeiul unui act legislativ sau al unui act delegat. Acest lucru rezultă din art. 291, care prevede că actele de punere în aplicare pot fi elaborate în temeiul oricărui act juridic obligatoriu al Uniunii.

- (1) Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.
- (2) În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului.
- (3) În înțelesul alineatului (2), Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie.
- (4) În titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele „de punere în aplicare”.

Este din nou important să facem un pas înapoi, pentru a înțelege schimbarea operată prin Tratatul de la Lisabona. Am văzut deja că, anterior Tratatului de la Lisabona, realizarea măsurilor secundare era reglementată de art. 202 CE, care era redactat astfel încât să permită delegarea de competențe către Comisie pentru „punerea în aplicare” a normelor stabilite de Consiliu, cu respectarea procedurii comitologiei. Au existat variații semnificative în ceea ce privește măsurile secundare adoptate în temeiul art. 202 CE. În realitate, a existat un spectru larg de norme secundare, la o extremă fiind legiferarea „pură”, la cealaltă extremă punerea în aplicare „pură”, precum și numeroase măsuri care se încadrau undeva între cele două. Acest lucru nu a avut totuși importanță pre-Lisabona, deoarece aceeași dispoziție a tratatului, art. 202 CE, era aplicabilă oricăror astfel de măsuri^[39].

[35] *Idem*, pct. 2.3.

[36] Decizia 2006/512/CE a Consiliului din 17 iulie 2006 de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei [2006] JO L200/11.

[37] COM(2009) 673 (*supra*, nota 34), pct. 2.3.

[38] *Infra*, Capitolul 5.

[39] După 2006, natura măsurii secundare putea avea un impact asupra variantei exacte a procedurii de comitologie utilizate.

Sintagma „punere în aplicare”, astfel cum era utilizată în legislația și website-urile oficiale ale Comunității, acoperea astfel ceea ce acum numim acte delegate, precum și terenul ocupat în prezent de actele de punere în aplicare. Astfel, procedura standard în legislația CE era abilitarea Comisiei să adopte „dispoziții de punere în aplicare”, „norme de aplicare” sau să „stabilească norme detaliate”, cu respectarea comitologiei, iar formatul standard de aplicare îl constituia adoptarea de acte normative sau de decizii care modificau sau completau norma juridică primară^[40]. Aceeași terminologie se regăsea pe website-urile oficiale, unde sintagma „dispoziții de punere în aplicare” îmbrăca conotația vastă utilizată în legislația comunitară^[41]. Lumea post-Lisabona ne cere să distingem între actele delegate și actele de punere în aplicare. Actele delegate sunt de aplicare generală și modifică sau completează actul legislativ. Actele de punere în aplicare vor fi în mod normal de aplicare generală, dat fiind că art. 291 prevede utilizarea lor în situațiile în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor Uniunii obligatorii din punct de vedere juridic. Prin urmare, caracteristica distinctivă determinantă este că actele de punere în aplicare execută actul legislativ, fără a-l modifica sau completa. Să analizăm abordarea Comisiei privind această problemă.

**Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union
(Punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene)
COM(2009) 673 final**

Mai întâi, Comisia consideră că, prin utilizarea verbului „a modifica”, autorii noului tratat au vrut să acopere și situațiile în care Comisia este investită cu competența de a modifica formal un act de bază. Această modificare formală poate viza textul unuiu sau mai multor articole din dispozitiv sau textul unei anexe care, din punct de vedere juridic, face parte integrantă din instrumentul legislativ. Nu contează dacă anexa conține măsuri exclusiv de natură tehnică; din moment ce Comisiei i se conferă competența de a modifica o anexă ce conține măsuri cu caracter general, acestea trebuie să i se aplice regimul actelor delegate.

În al doilea rând, Comisia dorește să sublinieze importanța care trebuie acordată verbului „a completa”, ale cărui sens și domeniu de aplicare sunt mai puțin explicate decât cele ale verbului „a modifica”.

Comisia consideră că, pentru a determina dacă o măsură „completează” actul de bază, legislatorul ar trebui să evalueze dacă viitoarea măsură adaugă în mod concret noi norme neesențiale care schimbă cadrul actului legislativ, lăsându-i Comisiei o marjă de apreciere. În caz afirmativ, se va putea considera că măsura „completează” actul de bază. În caz contrar, măsurile care urmăresc numai să dea efect unor norme care există în actul de bază nu ar trebui considerate a fi măsuri complementare.

Comisia surprinde criteriul care trebuie aplicat pentru a distinge actele delegate de actele de punere în aplicare. Există, totuși, trei dificultăți cu privire la acest criteriu, care pun sub semnul întrebării plauzibilitatea distincției dintre actele delegate și cele de punere în aplicare^[42].

^[40] CRAIG, *The Lisbon Treaty* (supra, nota 17) 271.

^[41] A se vedea, e.g., <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/regulations.html>; http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/implementation_enforcement/index_en.htm; http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation_en.htm.

^[42] CRAIG, *The Lisbon Treaty* (supra, nota 17); CRAIG, „Delegated Acts” (supra, nota 17).

În primul rând, există „problema de terminologie”: toate măsurile secundare implică o oarecare adăugire la actul primar. Mii de măsuri secundare au fost adoptate de la începutul CEE. În formatul lor clasic, ele aduc un grad de precizie sporit unui articol din actul primar. Astfel, spre exemplu, ar putea exista un act primar complex în domeniul agriculturii și o măsură secundară care detaliază o parte din actul primar privind, de pildă, cerințele privind independența agențiilor care plătesc bani în temeiul reglementării primare. Astfel de măsuri în mod clar „adaugă ceva” la actul principal. Acest lucru va fi la fel de adevărat pentru orice măsură calificată drept act de punere în aplicare în lumea post-Lisabona, din moment ce specificarea condițiilor uniforme de punere în aplicare va însemna „a adăuga ceva” la dispoziția de abilitare din actul legislativ sau delegat. Problema cheie este, prin urmare, dacă ceea ce se adaugă va fi considerat a fi modificare sau completare a actului primar. Acest lucru reclamă următoarea evaluare.

S-ar putea considera că articolul din actul legislativ a soluționat în mod suficient aspectele relevante, concluzia fiind că măsura secundară, deși impregnează în mod evident articolul actului legislativ cu mai multe detalii, nu îl completează prin adăugarea vreunui element neesențial „nou”, astfel încât să declanșeze necesitatea de a recurge la art. 290, concluzia fiind că art. 291 poate fi utilizat. În alte situații, s-ar putea conchide că articolul relevant din actul legislativ este mai puțin clar, concluzia fiind că, deși acesta a furnizat suficiente indicații cu privire la principiile sale esențiale, măsura secundară l-a completat, prin adăugarea unor elemente neesențiale „noi”, astfel încât se impune utilizarea art. 290.

Diferența dintre sfera actelor delegate și sfera actelor de punere în aplicare se va baza pe determinarea precedentă. Este dificil să se considere acest lucru ca fiind satisfăcător. În mod cert aceasta va genera dispute interinstituționale pentru a stabili dacă trebuie să se recurgă la art. 290 sau la art. 291 TFUE. Ea pune în discuție fundamentul normativ pentru controalele diferențiale care operează în legătură cu actele delegate și actele de punere în aplicare. Vor exista în mod inevitabil cazuri în care juxtapunerea unor acte dezvăluie motive insuficiente pentru a considera „completarea” actului legislativ ca fiind un element „nou” neesențial într-o situație, astfel încât să fie nevoie de un act delegat, în timp ce în alte cazuri nu se poate face această apreciere, astfel încât să poată fi utilizat un act de punere în aplicare.

În al doilea rând, dificultatea precedentă este agravată de „problema de timp”. Nu este posibil să se decidă în mod concludent dacă o măsură secundară se încadrează în categoria actelor delegate sau în a celor de punere în aplicare potrivit criteriului de mai sus până când aceasta este adoptată, mai ales fiindcă orice proiect poate fi modificat înainte de adoptarea finală. Cu toate acestea, alegerea între un act delegat și unul de punere în aplicare trebuie să se facă într-un stadiu incipient, deoarece procedurile de adoptare sunt foarte diferite^[43].

Actele delegate sunt supuse controalelor *ex ante* și *ex post* descrise mai sus, exercitate de către Consiliu sau de către Parlamentul European; actele de punere în aplicare sunt supuse unei versiuni revizuite a procedurii de comitologie. Pericolul este că, odată ce Comisia a decis că o măsură ar trebui clasificată, spre exemplu, drept act de punere în aplicare, iar procedura revizuită de comitologie a fost inițiată, cu greu aceasta va admite că modificările efectuate prin această procedură ar implica „completarea” actului legislativ prin intro-

[43] Titlul V TUE.

ducerea unor „noi” elemente neesențiale, din moment ce aceasta ar însemna că actul trebuie să fie considerat ca fiind un act delegat.

În al treilea rând, este clar că CEJ nu este dispusă să devină profund implicată în calificarea naturii distincției dintre actele delegate și actele de punere în aplicare, după cum se poate observa în cauza următoare.

Cauza C-427/12, Comisia/Parlamentul European și Consiliul

EU:C:2014:170

În speță, fusese adoptat un act legislativ cu privire la produsele biocide, iar Comisia a fost împuțernicită să adopte regulamente de punere în aplicare în conformitate cu articolul 291. Comisia a susținut că ar trebui să fie utilizat mai degrabă articolul 290, deoarece regulamentul completa actul legislativ și, prin urmare, ar trebui să fie considerat un act delegat. Aceasta a afirmat că opțiunea între un act delegat și un act de punere în aplicare ar trebui să se bazeze pe factori obiectivi susceptibili de control judiciar și că domeniile de aplicare ale articolelor 290 și 291 TFUE se exclud reciproc. Comisia a susținut că, dacă scopul este acela de a adopta norme neesențiale de aplicare generală, care completează cadrul normativ al actului legislativ, atunci aceste norme completează actul legislativ și trebuie adoptate prin intermediul articolului 290. În schimb, dacă scopul a fost pur și simplu de a pune în aplicare normele deja stabilite în actul de bază, asigurând totodată condiții uniforme de aplicare în cadrul UE, atunci ar putea fi utilizat articolul 291.

CJUE

38. În cazul în care legiuitorul Uniunii conferă Comisiei, într-un act legislativ, o competență delegată în temeiul articolului 290 alineatul (1) TFUE, aceasta din urmă este chemată să adopte norme care completează sau modifică elemente neesențiale ale acestui act. În conformitate cu al doilea paragraf al dispoziției citate, obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe trebuie să fie definite în mod expres de actul legislativ care conferă o astfel de delegare. Această cerință implică faptul că atribuirea unei competențe delegate urmărește adoptarea unor norme care se înscriu în cadrul de reglementare definit de actul legislativ de bază.

39. În schimb, în cazul în care același legiuitor conferă Comisiei o competență de executare în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE, aceasta din urmă este chemată să precizeze conținutul unui act legislativ pentru a asigura punerea sa în aplicare în condiții uniforme în toate statele membre.

40. Trebuie subliniat că legiuitorul Uniunii dispune de o putere de apreciere în cazul în care decide să atribuie Comisiei o competență delegată în temeiul articolului 290 alineatul (1) TFUE sau o competență de executare în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE. În consecință, controlul jurisdicțional se limitează la erorile vădite de apreciere cu privire la aspectul dacă legiuitorul Uniunii a putut să considere în mod rezonabil că, pe de o parte, cadrul juridic pe care l-a stabilit în ceea ce privește regimul taxelor menționat la articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012 trebuie, în vederea punerii sale în aplicare, doar să fie precizat, fără a fi necesare modificarea și completarea sa cu privire la elemente neesențiale, și, pe de altă parte, că dispozițiile Regulamentului nr. 528/2012 referitoare la acest regim impun condiții uniforme de punere în aplicare.

Curtea a concluzionat, la pct. 40, că va revizui alegerea legislativă între acte delegate și acte de punere în aplicare doar în cazul în care a existat o eroare vădită de apreciere. Această abordare a preîntâmpinat necesitatea de a oferi indicații clare cu privire la diferențierea între cele două tipuri de acte. Curtea a ocolit totuși două aspecte distincte: pe de o parte, abilitatea legiuitorului de a utiliza atât acte delegate, cât și acte de punere în

aplicare și, pe de altă parte, analiza dacă au fost îndeplinite condițiile de aplicare a unui anume tip de act.

Este adevărat că legiuitorul are „putere de apreciere” în ceea ce privește primul aspect, dar numai în sensul limitativ potrivit căruia Tratatul de la Lisabona reglementează atât acte delegate, cât și acte de punere în aplicare, cu consecința că rămâne la alegerea legiuitorului UE în cazul actului legislativ respectiv dacă este necesar să se adopte norme suplimentare în conformitate cu art. 290 sau cu art. 291. Acest fapt nu fundamentează totuși concluzia că legiuitorul UE are „putere discreționară” în ceea ce privește cel de-al doilea aspect – aprecierea dacă au fost îndeplinite condițiile de aplicare a art. 290 sau a art. 291 într-un caz particular. Astfel, convingerea legiuitorului UE în sensul că, spre exemplu, forma unui act de punere în aplicare va fi suficientă pentru normele adoptate în temeiul actului legislativ – deoarece acestea adaugă doar câteva detalii suplimentare care nu modifică sau completează astfel elementele sale neesențiale – nu face ca acest lucru să fie adevărat.

Se poate admite că, atunci când revizuieste opțiunea făcută de legiuitor, Curtea ar trebui să analizeze motivele pentru care acesta a ales să acționeze printr-un act delegat, mai degrabă decât printr-un act de punere în aplicare, sau vice-versa. Totuși, aceasta indică doar că, în exercitarea controlului judiciar, o instanță trebuie să fie informată în mod corespunzător cu privire la raționamentul care a stat la baza deciziei în curs de examinare. Nu oferă niciun fundament pentru concluzia că organismul care face obiectul examinării are o „marjă de apreciere” pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile de utilizare a actelor delegate sau a actelor de punere în aplicare, cu consecința că Curtea întreprinde doar un control limitat al problemei, în căutarea unor erori vădite de apreciere.

Adevărata lecție de reținut din această cauză este că distincția analitică dintre actele delegate și actele de punere în aplicare este fragilă. CJUE s-a confruntat cu o alegere. Putea alege să dea indicații cu privire la natura acestei distincții, dar acest lucru ar fi condus la criteriul analitic descris mai sus, sau la ceva asemănător, așa cum a fost sugerat de către Comisie în cazul de față. Aceasta ar atrage introducerea de acțiuni frecvente pentru a stabili dacă un act se găsește de partea corectă sau de partea greșită a acestei distincții analitice, un scenariu ce nu ar fi binevenit pentru Curte. Prin urmare, Curtea a ales calea alternativă, aceea de a evita un control analitic amănunțit al dihotomiei dintre cele două tipuri de acte prin recurgerea la un control intensiv, eroarea vădită fiind luată în considerare din cauza „discreției” de care dispune legiuitorul. Acest lucru va descuraja reclamații potențiali de la a contesta corectitudinea utilizării actelor delegate sau a actelor de punere în aplicare, din cauza dificultății de a dovedi eroarea vădită.

Acest lucru nu poate ascunde totuși paradoxul care străbate acest domeniu. Distincția dintre actele delegate și actele de punere în aplicare a fost adoptată deoarece s-a considerat că este importantă atât constituțional, cât și pragmatic. Paradoxul este că tocmai natura foarte problematică a acestei distincții a determinat Curtea să se rețină de la a aborda diferența de fond dintre cele două tipuri de acte, precum și să ocolească problema prin atribuirea unei „aprecieri discreționare” legiuitorului UE în utilizarea unui tip de act în legislația UE, apreciere supusă doar unui control limitat, pentru eroare vădită.

(G) O CLASIFICARE INCOMPLETĂ

Până acum, discuția a examinat sistemul de acte juridice prevăzut de Tratatul de la Lisabona și problemele prezentate de acest regim nou. Totuși, există două privințe în care clasificarea de la Lisabona este incompletă.

În primul rând, anumite acte nu par să se încadreze în categoriile precedente. Am văzut că actele legislative, actele delegate și actele de punere în aplicare pot îmbrăca, în principiu, forma unor regulamente, directive sau decizii, sub rezerva aspectelor menționate mai sus. Am văzut, de asemenea, că fiecare tip de act juridic are propriile sale criterii. Actele legislative sunt definite în mod oficial, în conformitate cu procedura de adoptare a acestora. Actele delegate trebuie să fie adoptate în temeiul unui act legislativ, ele trebuie să fie de aplicabilitate generală și să modifice sau să completeze elemente neesențiale ale actului legislativ. Actele de punere în aplicare au ca premisă necesitatea unor condiții uniforme de punere în aplicare.

Rămâne astfel un semn de întrebare privind statutul actelor care nu se potrivesc în nicio categorie. Să avem în vedere, spre exemplu, o decizie administrativă clasică, adresată unei anumite persoane, care se încadrează în definiția deciziei de la art. 288 TFUE. Aceasta nu va fi un act legislativ în cazul în care nu se adoptă printr-o procedură legislativă. Nu va fi un act delegat, dat fiind că acestea pot fi adoptate doar în temeiul unui act legislativ și trebuie să fie de aplicabilitate generală. Nu va fi un act de punere în aplicare, întrucât modelul unei decizii administrative adresate unei anumite persoane nu are nimic de-a face cu condițiile uniforme pentru punerea în aplicare, astfel cum este utilizată această formulare la art. 291. Am putea concluziona că astfel de decizii nu pot fi adoptate în mod legal. Acest lucru ar produce totuși dificultăți practice considerabile și ar contrazice art. 288, care are în vedere în mod clar o decizie adresată unei anumite persoane. Alternativa este de a accepta că astfel de decizii pot fi emise în mod legal, dar și de a recunoaște faptul că se poate ca ele să nu încadreze în categoriile actelor legislative, delegate sau de punere în aplicare, corolarul fiind că ierarhia actelor juridice compusă din aceste categorii nu cuprinde în întregime modalitățile de adoptare a normelor juridice în lumea post-Lisabona.

În al doilea rând, în timp ce Tratatul de la Lisabona a demontat sistemul oficial pe piloni, există totuși norme distincte în ceea ce privește actele juridice care pot fi utilizate pentru politica externă și de securitate comună (PESC)^[44]. Articolul 25 TUE prevede că Uniunea desfășoară politica externă și de securitate comună printr-o serie de măsuri. Orientările generale trebuie să fie definite, aceasta fiind o problemă ce cade în sarcina Consiliului European^[45]. Trebuie adoptate decizii care să definească acțiunile concrete ce trebuie întreprinse de Uniune, pozițiile care urmează să fie adoptate de Uniune, precum și modalitățile de punere în aplicare a deciziilor precedente. Aceste decizii sunt adoptate în primul rând de către Consiliu, pe baza orientărilor generale stabilite de Consiliul European^[46]. Este totuși neclar dacă termenul „decizie” folosit în acest context are același înțeles precum cel de la art. 288 TFUE, cu toate că acest lucru pare îndoielnic, având în vedere contextele

[44] *Infra*, Capitolul 10.

[45] Art. 26 alin. (1), art. 42 alin. (2) TUE.

[46] Art. 26 alin. (2), art. 28, art. 29, art. 42 alin. (4), art. 43 TUE.

specifice în care decizia este utilizată în legătură cu PESC. Acte legislative nu pot fi adoptate în domeniul PESC^[47].

4. CONCLUZII

- i. UE are trei tipuri principale de norme juridice formale la dispoziția sa: regulamente, directive și decizii. În cele mai multe cazuri, UE poate alege ce tip de act juridic să utilizeze.
- ii. Politica UE în orice domeniu specific se va realiza prin diferite norme juridice formale. Un regulament de bază poate fi concretizat prin regulamente suplimentare sau prin directive ori decizii. Dispoziția de bază poate fi, în mod alternativ, o directivă sau chiar o decizie, care poate fi apoi completată prin norme secundare exprimate sub formă de regulamente, directive sau decizii. Aceste norme legale formale vor fi completate de o varietate de instrumente de *soft law*.
- iii. Tratatul de la Lisabona a instituit o ierarhie mai formală a normelor juridice decât a existat anterior. În prezent, există cinci categorii în cadrul acestei ierarhii: tratatele constitutive – TUE și TFUE – și Carta drepturilor fundamentale; principiile generale de drept; actele legislative; actele delegate; actele de punere în aplicare. Există patru aspecte de reținut cu privire la această ierarhie.
- iv. În primul rând, elaborarea principiilor generale de drept revine în principal instanțelor Uniunii. Acest lucru le conferă o putere considerabilă de a decide ce constituie un principiu general al dreptului Uniunii, precum și modul în care ar trebui să fie aplicat. Acest aspect este important, deoarece principiile generale modelează interpretarea dispozițiilor tratatului și a altor acte ale Uniunii și deoarece ele constituie, de asemenea, motive de anulare a actelor legislative, delegate și de punere în aplicare.
- v. În al doilea rând, anumite elemente din cadrul acestei ierarhii sunt definite în termeni pur formali. Astfel, spre exemplu, definiția actelor legislative este formală, în sensul că implică acele acte efectuate în conformitate cu o procedură legislativă, indiferent de natura măsurii adoptate. Definiția actelor delegate este de asemenea formală, în măsura în care acestea sunt considerate a fi nelegislative, din moment ce acest lucru înseamnă pur și simplu că aceste acte nu au fost adoptate în conformitate cu procedura pentru actele legislative.
- vi. În al treilea rând, distincția dintre actele delegate și actele de punere în aplicare este problematică. Rațiunea de la baza acestei împărțiri a fost aceea de a distinge între măsurile secundare de natură „legislativă”, actele delegate și actele care ar putea fi considerate ca fiind strict „executive”, și anume actele de punere în aplicare. Cu toate acestea, dificultățile de realizare a acestei distincții nu au fost niciodată analizate în profunzime. Calificarea depinde de un criteriu care este discutabil în termeni de principiu și foarte dificil de aplicat – „problema de terminologie” –, iar această dificultate este exacerbată de „problema de timp”. Consecința este că măsurilor secundare le vor fi aplicate unele mecanisme de control diferite, iar distincția între măsuri este una subtilă, determinată în funcție de criteriile impuse de dispozițiile tratatului.

[47] Art. 31 TUE.

Acest lucru nu este satisfăcător, și nici decizia CJUE de a se angaja doar la un control minim nu este mulțumitoare.

- vii. În al patrulea rând, ierarhia normelor este incompletă, în sensul că există anumite acte juridice care nu se încadrează cu ușurință în niciuna dintre aceste categorii.

5. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

BAST, J., „New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law” (2012) 49 CMLRev 885;

CHRISTIANSEN, T. și DOBBELS, M., „Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts” (2013) 19 ELJ 42;

CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 7;

CRAIG, P., „Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation” (2011) 36 ELRev 671;

CRAIG, P., „Comitology, Rulemaking and the Lisbon Settlement: Tensions and Strains”, în C.-F. BERGSTRÖM și D. RITLÉNG (ed.), *Rulemaking by the Commission: The New System* (Oxford University Press, 2015);

DE WITTE, B., „Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty”, în S. GRILLER și J. ZILLER (ed.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty* (Springer, 2008) 79;

DRIESSEN, B., „Delegated Legislation after the Treaty of Lisbon: An Analysis of Article 290 TFEU” (2010) 35 ELRev 837;

HOFMANN, H., „Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality” (2009) 15 ELJ 482;

LENAERTS, K. și DESOMER, M., „Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures” (2005) 11 ELJ 744;

MENDES, J., „Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design” (2013) 19 ELJ 22;

STANCANELLI, P., „Le système décisionnel de l'Union”, în G. AMATO, H. BRIBOSIA și B. DE WITTE (ed.), *Genesis and Destiny of the European Constitution* (Bruylant, 2007) 485;

VON BOGDANDY, A., BAST, J. și ARNDT, F., „Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis” (2004) 23 YBEL 9.

5

PROCESUL LEGISLATIV ȘI DECIZIONAL

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Capitolul anterior s-a concentrat asupra întinderii competenței Uniunii și asupra tipurilor de acțiuni ale UE, axându-se inclusiv pe ierarhia normelor. Prezentul capitol va analiza procesul prin care UE adoptă legislație și ia decizii.
- ii. Capitolul începe prin analizarea procesului de adoptare a actelor legislative. Acesta include normele din tratate și practicile stabilite privind inițierea procesului legislativ, precum și modul în care procedura legislativă ordinară, în care Consiliul și PE acționează în calitate de co-legiuitori, a ajuns să ocupe centrul scenei. Sunt apoi explicate motivul pentru alegerea procedurii legislative speciale și modul de utilizare a acesteia.
- iii. Accentul se mută apoi pe adoptarea actelor delegate. Există probleme permanente în efortul de a concilia necesitatea adoptării rapide a normelor de reglementare detaliate și un anumit grad de supraveghere legislativă. Tratatul de la Lisabona a făcut modificări semnificative în acest sens, care sunt explicate și evaluate.
- iv. Discuția privind actele delegate este urmată de o analiză a modului în care sunt adoptate actele de punere în aplicare. Este evidențiată problema menținerii diviziunii între actele delegate și actele de punere în aplicare și sunt expuse dificultățile pe care le presupune realizarea unor astfel de acte.
- v. Este la fel de important să înțelegem modalitatea practică de legiferare și de adoptare a politicilor. Planificarea agendei legislative în ansamblu și adoptarea anumitor regulamente sau directive presupun interacțiuni între instituțiile Uniunii, grupuri de interes, parlamentele naționale și funcționarii naționali.
- vi. În cadrul UE se desfășoară o dezbatere amplă referitoare la democrație și legitimitate. Înțelegerea problemelor care apar în această discuție constituie o precondiție pentru a putea avea o contribuție semnificativă în această discuție.

2. INIȚIATIVA LEGISLATIVĂ: PRINCIPIUL ȘI PRACTICA

Principiul de bază din Tratatul de la Lisabona este acela că dreptul de inițiativă legislativă aparține Comisiei, formalizând astfel situația juridică preexistentă. Așa stăteau lucrurile și

până în prezent, deoarece, în general, articolele din tratat stipulau că legislația comunitară poate fi adoptată numai la inițiativa Comisiei. Comisia a păstrat „etalonul aur”, dreptul de inițiativă legislativă, care a fost oficializat în Tratatul de la Lisabona: actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai pe baza unei propuneri a Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel^[1].

Cu toate acestea, în realitate, anterior adoptării Tratatului de la Lisabona, numeroase inițiative legislative își aveau originea în Consiliu sau în Consiliul European. Procesul legislativ pentru astfel de măsuri era inițiat în mod oficial de către Comisie, însă impulsul pentru introducerea lor venea, adesea, din partea Consiliului. Consiliul s-a folosit astfel frecvent de puterea de a solicita Comisiei să efectueze studiile pe care acesta le considera „oportune pentru realizarea obiectivelor comune și să îi prezinte orice propuneri corespunzătoare”^[2].

După adoptarea Tratatului de la Lisabona, poziția Parlamentului European în ceea ce privește inițiativa legislativă a rămas, din perspectivă formală, aceeași. În virtutea art. 225 TFUE, acesta poate cere Comisiei să prezinte orice propunere corespunzătoare privind chestiunile despre care consideră că necesită elaborarea unui act al Uniunii pentru punerea în aplicare a tratatelor. În cazul în care nu prezintă propuneri, Comisia comunică Parlamentului European motivele sale^[3]. Anterior, Comisia nu a acceptat că ar trebui să dea curs în mod automat unei probleme care i-a fost deferită în această modalitate, însă Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlament și Comisie, semnat în anul 2000, a inclus o prevedere conform căreia Comisia se angajează să ofere „un răspuns prompt și suficient de detaliat” la astfel de cereri^[4].

Regulamentul de procedură al PE clarifică modul în care acesta face uz de art. 225. Traseul normal pentru a adresa o solicitare Comisiei are ca punct de plecare un raport din proprie inițiativă întocmit de comisia competentă a PE^[5], pe baza căruia se adoptă o rezoluție a PE prin care se solicită Comisiei să îi prezinte o propunere. Parlamentul poate fixa un termen pentru prezentarea propunerii. Calea alternativă presupune ca un membru al PE (MPE) să fie catalizatorul pentru utilizarea art. 225. Propunerea trebuie prezentată Președintelui PE, care apoi o trimite comisiei competente. Dacă propunerea găsește sprijin în comisia PE competentă, raportul acesteia constituie fundamentul pentru rezoluția PE prin care acesta solicită prezentarea unei propuneri de către Comisie. Rezoluția Parlamentului indică temeiul juridic pertinent și cuprinde recomandări detaliate privind conținutul propunerii solicitate, care trebuie să respecte drepturile fundamentale și principiul subsidiarității.

Influența PE asupra inițiativelor legislative ale Comisiei poate căpăta o importanță sporită, în lumina modificărilor discutate într-un capitol anterior^[6], în urma cărora fiecare candidat la Președinția Comisiei poate desfășura o campanie în mod direct, în calitate de candidat ales pentru un anumit partid din PE. Prin urmare, candidatul la funcția de Președinte al

^[1] Art. 17 alin. (2) TUE. Există cazuri limitate în care un act legislativ se poate adopta la inițiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului European, la recomandarea Băncii Centrale Europene sau la solicitarea Curții de Justiție sau a Băncii Europene de Investiții – a se vedea art. 289 alin. (4) TFUE.

^[2] Art. 241 TFUE.

^[3] Art. 225 TFUE.

^[4] Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisie, C5-349/2000 [2001] JO C121/122, pct. 4. Acordul a fost revizuit în anul 2005 [2006] JO C117/123.

^[5] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (A opta legislatură, septembrie 2015) art. 46 și art. 52.

^[6] Supra, Capitolul 2.

Comisiei va trebui să obțină sprijinul majorității în cadrul Parlamentului European. Acest lucru ar putea atrage după sine nu numai discuții cu privire la viziunea de ansamblu a candidatului pentru UE, ci și dezbateri care să suscite chiar precizări mai detaliate privind programul legislativ pentru anii următori.

O inovație introdusă prin Tratatul de la Lisabona a fost inițiativa cetățenilor. Articolul 11 alin. (4) TUE prevede că, la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor. Procedurile și condițiile necesare pentru o astfel de inițiativă a cetățenilor vor fi stabilite în conformitate cu art. 24 TFUE^[7].

3. ACTELE LEGISLATIVE: PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ

(A) PRE-LISABONA

Anterior Tratatului de la Lisabona existau numeroase proceduri legislative, trăsătura distinctivă principală dintre acestea fiind gradul de putere de care dispunea Parlamentul European. Tratatul de la Roma acorda Parlamentului cel mai nesemnificativ rol în procesul legislativ: cu excepția unor situații limitate, acesta avea doar un drept de a fi consultat, și chiar și aceasta numai în cazul în care era prevăzut de un anumit articol din tratat.

Modificări ulterioare ale tratatului au crescut rolul PE în procesul legislativ. Procedura cooperării introdusă prin Actul Unic European (AUE) din 1986 a fost deosebit de importantă^[8]. Ea a semnalat începutul transformării procesului legislativ, conferind Parlamentului European, pentru prima dată, un rol semnificativ în cadrul acestui proces^[9]. Starea de fapt anterioară, surprinsă perfect în maxima „Comisia propune, Consiliul dispune”, s-a modificat. Existau de atunci trei jucători, ceea ce a atras ramificații cuprinzătoare. Comisia a recunoscut necesitatea unei cooperări interinstituționale sporite. Ea a trebuit să-și formuleze propunerile prevăzând cum vor fi primite nu doar de către Consiliu, ci și de Parlament^[10]. COREPER, din poziția sa de „gardian” (*gatekeeper*) pentru Consiliu, a trebuit să ia în considerare și opiniile PE, pe lângă cele ale Consiliului și Comisiei^[11]. Atribuțiile PE în procesul legislativ „s-au transformat dintr-o nesemnificativă și practic neconstructivă posibilitate de întârziere, într-un rol mai puternic și cu potențial constructiv în procesul de adoptare a legislației”^[12].

[7] Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească [2011] JO L65/1. Pentru dezvoltări suplimentare, a se vedea *infra*, Capitolul 23.

[8] Art. 252 CE.

[9] D. EARNSHAW și D. JUDGE, „The European Parliament and the Sweeteners Directive: From Footnote to Inter-Institutional Conflict” (1993) 31 JCMS 1; R. CORBETT, „Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experience with its New «Single Act» Powers” (1989) 27 JCMS 4.

[10] M. WESTLAKE, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process* (Butterworths, 1994) 37-39.

[11] J. LEWIS, „National Interests, Coreper”, în J. PETERSON și M. SHACKLETON (ed.), *The Institutions of the European Union* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2006), Capitolul 14.

[12] WESTLAKE (*supra*, nota 10) 39.

Cea mai semnificativă creștere a atribuțiilor PE a fost înregistrată odată cu introducerea procedurii codeciziei prin Tratatul de la Maastricht, care împiedica adoptarea unei măsuri fără aprobarea Consiliului și a Parlamentului European^[13]. Sfera materiilor cărora li se aplica procedura codeciziei a fost extinsă prin reformele ulterioare ale tratatului.

(B) PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ

Acest proces a fost continuat în Tratatul de la Lisabona. Uniunea Europeană era conștientă de complexitatea procedurilor legislative și de efectul dăunător al acestei complexități asupra legitimității sale^[14]. Tratatul de la Lisabona a simplificat lucrurile în acest sens. Se consideră că Parlamentul European și Consiliul își exercită împreună funcțiile legislativă și bugetară^[15]. Acest aspect este întrucipat în art. 14 alin. (1) TUE, care prevede că Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislative și bugetară. Această dispoziție este reprodusă în raport cu Consiliul la art. 16 alin. (1) TUE.

Procedura cooperării a fost eliminată. Procedura codeciziei este în prezent considerată a fi procedura legislativă ordinară^[16], iar această procedură constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei^[17]. Este întotdeauna necesar să avem în vedere articolul specific din tratat, care va specifica procedura legislativă aplicabilă în acel domeniu. Raza de aplicare a procedurii legislative ordinare a fost extinsă pentru a acoperi mai multe domenii decât până acum, incluzând, spre exemplu, agricultura și pescuitul^[18], serviciile^[19], azilul și imigrarea^[20], fondurile structurale și de coeziune^[21], precum și crearea unor tribunale specializate^[22]. Parlamentul European și Consiliul trebuie să se întrunească în ședințe publice în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ^[23]. Procedura legislativă ordinară este definită la art. 294 TFUE și, după cum sugerează și numele său, este metoda obișnuită de legiferare în Uniunea Europeană.

(1) În cazul în care, în tratate, se face trimitere la procedura legislativă ordinară pentru adoptarea unui act, se aplică procedura de mai jos.

(2) Comisia prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului.

PRIMA LECTURĂ

(3) Parlamentul European adoptă poziția sa în primă lectură și o transmite Consiliului.

(4) În cazul în care poziția Parlamentului European este aprobată de Consiliu, actul respectiv se adoptă cu formularea care corespunde poziției Parlamentului European.

[13] Art. 251 CE; A. DASHWOOD, „Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union” (1994) 19 ELRev 343.

[14] P. CRAIG, „Democracy and Rulemaking within the EC: An Empirical and Normative Assessment” (1997) 3 ELJ 105.

[15] Art. 14 alin. (1) și art. 16 alin. (1) TUE.

[16] Art. 289 și art. 294 TFUE.

[17] Art. 289 alin. (1) TFUE.

[18] Art. 43 alin. (2) TFUE.

[19] Art. 56 TFUE.

[20] Art. 77-80 TFUE.

[21] Art. 177 TFUE.

[22] Art. 257 TFUE.

[23] Art. 15 alin. (2) TFUE.

(5) În cazul în care poziția Parlamentului European nu este aprobată de Consiliu, acesta adoptă poziția sa în primă lectură și o transmite Parlamentului European.

(6) Consiliul informează pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției sale în primă lectură. Comisia informează pe deplin Parlamentul European cu privire la poziția sa.

A DOUA LECTURĂ

(7) În cazul în care, în termen de trei luni de la data transmiterii, Parlamentul European:

(a) aprobă poziția Consiliului din prima lectură sau nu s-a pronunțat, actul respectiv se consideră adoptat cu formularea care corespunde poziției Consiliului;

(b) respinge, cu majoritatea membrilor care îl compun, poziția Consiliului din prima lectură, actul propus este considerat ca nefiind adoptat;

(c) propune, cu majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziția Consiliului din prima lectură, textul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei, care emite un avis cu privire la aceste modificări.

(8) În cazul în care, în termen de trei luni de la primirea modificărilor Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată:

(a) aprobă toate aceste modificări, actul respectiv este considerat aprobat;

(b) nu aprobă toate modificările, președintele Consiliului, în consens cu președintele Parlamentului European, convoacă comitetul de conciliere, într-un termen de șase săptămâni.

(9) Consiliul hotărăște în unanimitate cu privire la modificările care au făcut obiectul unui avis negativ din partea Comisiei.

CONCILIAREA

(10) Comitetul de conciliere, care reunește membrii Consiliului sau reprezentanții lor și tot atâția membri care reprezintă Parlamentul European, are misiunea de a ajunge la un acord asupra unui proiect comun, cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților acestora și cu majoritatea membrilor care reprezintă Parlamentul European, în termen de șase săptămâni de la data convocării, pe baza pozițiilor Parlamentului și ale Consiliului din a doua lectură.

(11) Comisia participă la lucrările comitetului de conciliere și ia toate inițiativele necesare pentru promovarea unei apropieri între pozițiile Parlamentului European și ale Consiliului.

(12) În cazul în care, în termen de șase săptămâni de la convocare, comitetul de conciliere nu aprobă niciun proiect comun, actul propus este considerat neadoptat.

A TREIA LECTURĂ

(13) În cazul în care, în acest termen, comitetul de conciliere aprobă un proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun fiecare de un termen de șase săptămâni de la această aprobare, pentru a adopta actul respectiv în conformitate cu acest proiect, Parlamentul European hotărând cu majoritatea voturilor exprimate iar Consiliul cu majoritate calificată. În caz contrar, actul propus este considerat neadoptat.

(14) Termenele de trei luni și șase săptămâni prevăzute la prezentul articol sunt prelungite cu cel mult o lună și, respectiv, două săptămâni, la inițiativa Parlamentului European sau a Consiliului.

DISPOZIȚII SPECIALE

(15) În cazul în care, în situațiile prevăzute în tratate, un act legislativ face obiectul procedurii legislative ordinare la inițiativa unui grup de state membre sau la recomandarea Băncii Centrale Europene ori la solicitarea Curții de Justiție, alineatul (2), alineatul (6) a doua teză și alineatul (9) nu se aplică.

În aceste cazuri, Parlamentul European și Consiliul transmit Comisiei proiectul de act, precum și pozițiile lor din prima și din a doua lectură. Parlamentul European sau Consiliul poate solicita avizul Comisiei în orice fază a procedurii, aviz pe care Comisia îl poate emite și din proprie inițiativă. Comisia poate, de asemenea, în cazul în care consideră necesar, să participe la comitetul de conciliere în condițiile prevăzute la alineatul (11).

(C) PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: ETAPELE

(i) Prima lectură

Este important să înțelegem etapele descrise în art. 294 TFUE. Comisia este cea care prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului^[24]. Nu există o constrângere de timp pentru prima lectură, nici pentru Parlament și nici pentru Consiliu. Termenele de trei luni sau de șase săptămâni la care se face referire în alte etape ale procedurii pot fi prelungite cu cel mult o lună și, respectiv, două săptămâni, la inițiativa PE sau a Consiliului^[25].

PE face două lecturi, dintre care prima are loc atunci când PE adoptă poziția sa și o transmite Consiliului^[26]. Propunerea legislativă va fi examinată inițial de către comisia PE competentă. Înainte de a proceda la votul final privind o propunere de act legislativ, comisia competentă îi solicită Comisiei să-și prezinte poziția privind toate amendamentele la propunerea prezentată, adoptate în comisie. Îi cere, de asemenea, Consiliului să-și prezinte comentariile^[27]. În cazul în care Comisia nu este în măsură să facă acest lucru sau declară că nu este dispusă să accepte toate amendamentele adoptate de comisia competentă, aceasta din urmă are posibilitatea să amâne votul final^[28]. Parlamentul examinează și apoi votează în plen amendamentele, la propunerea comisiei competente. Rezoluția legislativă care este adoptată în urma acestui vot constituie poziția PE, care este apoi transmisă Consiliului^[29]. Este posibil, deși se întâmplă arareori, ca PE să respingă propunerea comisiei la prima lectură^[30]. În cazul în care propunerea Comisiei este aprobată în ansamblu, sub rezerva unor amendamente care au fost adoptate în sesiunea plenară, votarea proiectului de rezoluție legislativă se amână până când Comisia își face cunoscută poziția privind fiecare dintre amendamentele Parlamentului^[31]. În cazul în care Comisia informează că nu intenționează să accepte toate amendamentele Parlamentului, PE poate decide să amâne votul și să retrimită chestiunea spre reexaminare comisiei competente^[32]. După reexaminare, poziția PE este trimisă către Consiliu.

^[24] Art. 294 alin. (2) TFUE. În cazul în care, în mod excepțional, nu ne aflăm în această situație, procedura legislativă ordinară se modifică – a se vedea art. 294 alin. (15) TFUE.

^[25] Art. 294 alin. (14) TFUE.

^[26] Art. 294 alin. (3) TFUE.

^[27] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), art. 58 alin. (1). Este prevăzută și o procedură simplificată, în care președintele comisiei PE poate propune aprobarea propunerii de act legislativ fără amendamente, sau cu o serie de amendamente care să reflecte dezbaterile comisiei, redactate de președintele sau raportorul acesteia: a se vedea art. 50.

^[28] *Idem*, art. 58 alin. (2).

^[29] *Idem*, art. 59.

^[30] *Idem*, art. 60.

^[31] *Idem*, art. 61.

^[32] *Idem*, art. 61.

În cazul în care poziția Parlamentului European este aprobată de Consiliu, actul respectiv se adoptă cu formularea care corespunde poziției Parlamentului European^[33]. Aceasta cu mențiunea că, atât timp cât Consiliul nu a luat o hotărâre, Comisia își poate modifica propunerea pe tot parcursul procedurilor care duc la adoptarea unui act al Uniunii, până la adoptarea actului^[34]. Această prerogativă este importantă, deoarece îi conferă Comisiei fundamentul juridic necesar pentru continuarea implicării în adoptarea unor acte legislative în conformitate cu procedura legislativă ordinară, chiar și în etapa primei lecturi. Această putere poate fi utilizată de către Comisie în cazul în care agreează modificările aduse de către PE propunerii inițiale, mai ales în cazul în care consideră că Consiliul ar putea de acord cu aceste modificări. PE poate solicita totuși Comisiei să sesizeze din nou Parlamentul cu propunerea sa, în cazul în care Comisia își modifică substanțial propunerea inițială, cu excepția cazului în care modificarea se face pentru a lua în considerare poziția Parlamentului^[35].

Consiliul poate să nu fie de acord cu poziția adoptată de PE în primă lectură, după cum poate să nu aprobe toate amendamentele aduse de PE în prima lectură sau poate propune amendamente proprii. În acest caz, Consiliul informează pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției sale în primă lectură, iar Comisia informează de asemenea Parlamentul European cu privire la poziția sa^[36].

(ii) A doua lectură

Procedura legislativă ordinară avansează apoi la a doua lectură. Poziția Consiliului este comunicată comisiei relevante a PE, care va încerca să negocieze un compromis între Consiliu, Comisie și PE^[37]. PE are următoarele opțiuni, care pot fi utilizate în termen de trei luni. Poate aproba poziția Consiliului din prima lectură, caz în care actul respectiv se consideră adoptat cu formularea care corespunde poziției Consiliului; același lucru se întâmplă dacă PE nu întreprinde nicio acțiune la a doua lectură^[38]. PE poate respinge, cu majoritatea membrilor care îl compun, poziția Consiliului din prima lectură, actul propus fiind considerat ca nefiind adoptat^[39]. Cea de-a treia opțiune a PE este de a propune, cu majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziția Consiliului din prima lectură.

Parlamentului European îi sunt impuse limite cu privire la amendamentele pe care le poate propune la a doua lectură: acestea sunt admisibile numai în cazul în care au drept scop restabilirea totală sau parțială a poziției adoptate de Parlament în primă lectură sau ajungerea la un compromis între Consiliu și Parlament sau modificarea elementelor poziției Consiliului care nu erau prevăzute de propunerea prezentată în primă lectură sau luarea în considerare a unui fapt sau a unei situații juridice noi, apărute după prima lectură^[40]. Textul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei, care emit un aviz cu privire la aceste modificări^[41].

[33] Art. 294 alin. (4) TFUE.

[34] Art. 293 alin. (2) TFUE.

[35] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), art. 63.

[36] Art. 294 alin. (5)-(6) TFUE.

[37] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), art. 66.

[38] Art. 294 alin. (7) lit. a) TFUE.

[39] Art. 294 alin. (7) lit. b) TFUE.

[40] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), art. 69.

[41] Art. 294 alin. (7) lit. c) TFUE.

Acum mingea este înapoi în terenul Consiliului. În termen de trei luni de la primirea modificărilor Parlamentului European, Consiliul poate aproba aceste modificări, caz în care actul respectiv este adoptat în acea formă^[42]. Cu precizarea că Consiliul hotărăște în unanimitate cu privire la modificările care au făcut obiectul unui aviz negativ din partea Comisiei^[43]. Alternativ, Consiliul poate să nu aprobe toate modificările aduse de PE la a doua lectură, caz în care este convocat comitetul de conciliere^[44].

(iii) Concilierea

Comitetul de conciliere reunește un număr egal de membri ai Consiliului și ai PE, iar Comisia este implicată pe deplin. Obiectivul este de a ajunge la un acord asupra unui proiect comun, dar dacă nu se ajunge la consens în termen de șase săptămâni, actul propus este considerat neadoptat^[45]. În cazul în care comitetul de conciliere aprobă cu succes un proiect comun, atât Parlamentul European, cât și Consiliul trebuie să aprobe proiectul convenit într-un termen de șase săptămâni, în caz contrar actul propus fiind considerat neadoptat^[46].

(D) PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: MODUL PRACTIC DE OPERARE

Procedura legislativă ordinară prevăzută de art. 294 a înregistrat un adevărat succes în practică – sub rezerva mențiunii de mai jos –, în sensul că a conciliat interesele divergente ale actorilor instituționali cu o miză în procesul legislativ: PE, Consiliul și Comisia^[47]. Pe tot parcursul procedurii accentul este plasat pe compromis și dialog, astfel încât să fie facilitată adoptarea cu succes a actului legislativ. Acest lucru se reflectă în Regulamentul de procedură al PE și este evident în Declarația comună^[48] și în Acordul-cadru dintre PE și Comisie^[49], anexate la Regulamentul de procedură. În prima decadă a codeciziei, predecesora procedurii legislative ordinare, 20% din amendamentele formulate de Parlament la poziția comună a Consiliului, în urma celei de-a doua lecturi, au fost acceptate în întregime în cadrul procedurii de conciliere, 70% au făcut obiectul compromisului și doar 12% au fost respinse^[50].

[42] Art. 294 alin. (8) lit. a) TFUE.

[43] Art. 294 alin. (9) TFUE.

[44] Art. 294 alin. (8) lit. b) TFUE.

[45] Art. 294 alin. (10)-(12) TFUE.

[46] Art. 294 alin. (13) TFUE.

[47] A. DASHWOOD, „Community Legislative Procedures in the Era of the TUE” (1994) 19 ELRev 343; D. EARNSHAW și D. JUDGE, „From Co-operation to Co-decision: The European Parliament's Path to Legislative Power”, în J. RICHARDSON (ed.), *European Union: Power and Policy-Making* (Routledge, 1996), Capitolul 6; S. BOYRON, „The Co-Decision Procedure: Rethinking the Constitutional Fundamentals”, în P. CRAIG și C. HARLOW (ed.), *Lawmaking in the European Union* (Kluwer, 1998), Capitolul 7; A. DASHWOOD, „European Community Legislative Procedures after Amsterdam” (1998) 1 CYELS 25; A. MAURER, *Co-Governing after Maastricht: The Parliamentary European's Institutional Performance 1994-99*, EP Working Paper, POLI 104, 1999; http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index_en.htm.

[48] Declarația comună a Parlamentului European, Consiliului și Comisiei privind aspectele practice în cadrul procedurii de codecizie (art. 251 din Tratatul CE) [2007] JO C145/5. Declarația comună se regăsește în prezent în Anexa XIX a Regulamentului de procedură al Parlamentului European (supra, nota 5).

[49] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (supra, nota 5), Anexa XIII.

[50] A. DASHWOOD, „The Constitution of the European Union after Nice: Law-Making Procedures” (2001) 26 ELRev

Este important să înțelegem că nu orice act legislativ va trece prin toate etapele prevăzute de art. 294. În cadrul sesiunii parlamentare 1999-2004, 115 dosare supuse codeciziei, reprezentând 28% din totalul acestora, s-au finalizat după prima lectură; 200 de dosare, reprezentând 50%, s-au finalizat după a doua lectură, iar 84 de dosare, 22%, prin conciliere^[51].

Este la fel de important să înțelegem că funcționarea efectivă a art. 294 a fost modificată în practică prin instituționalizarea trilgurilor, care cuprind reprezentanți ai Consiliului, PE și Comisiei, în mod normal nu mai mult de zece din partea fiecărei instituții, scopul fiind acela de a facilita compromisurile^[52]. Ele își au originea în reuniunile informale care precedă reuniunile oficiale ale comitetului de conciliere și au devenit ceva obișnuit încă de pe la mijlocul anilor 1990. Trilogurile sunt prezente acum în toate etapele procedurii legislative ordinare^[53] și sunt tot mai folosite pentru negocierea unor compromisuri interinstituționale chiar din prima lectură, înainte de a doua lectură, limitând astfel potențialul unui dialog semnificativ purtat de o gamă mai largă de membri ai Parlamentului European și Consiliului^[54].

Amploarea acestei schimbări este evidentă în Raportul vicepreședinților responsabili cu concilierea. Contrastul cu cifrele din sesiunea parlamentară 1999-2004 este izbitor. Astfel, în perioada 2004-2009, 72% din actele legislative au fost adoptate după prima lectură și alte 10,8% la a doua lectură timpurie, în mare parte ca urmare a utilizării crescânde a unor astfel de negocieri informale^[55]. Tendința a continuat și în a șaptea sesiune parlamentară, 2009-2014, în care 85% din dosare au fost aprobate în primă lectură, cu alte 8% adoptate în a doua lectură timpurie. Au avut loc 1500 de trilguri cu privire la aproximativ 350 de dosare cărora li se aplica procedura legislativă ordinară^[56]. Acest lucru a dat naștere unor preocupări în sensul că ar fi fost efectuate în secret „tranzacții”, fără a fi însoțite de documente ușor disponibile, aceasta și pentru că „procesul elimină dezbaterile semnificative, dezacordurile, opțiunile, voturile din ambele reuniuni ale comisiilor și sesiunea plenară”^[57].

Aceste îngrijorări au fost recunoscute și au fost operate modificări asupra Regulamentului de procedură al PE. O decizie oficială a comisiei competente este în prezent necesară înainte de deschiderea negocierilor interinstituționale tripartite, adoptată de obicei în conformitate cu raportul comisiei, sau, în mod excepțional, înainte de adoptarea raportului^[58]. Modificările adoptate pentru a spori gradul de responsabilitate sunt următoarele: decizia privind deschiderea negocierilor în trilog se adoptă cu majoritatea absolută a membrilor care o compun și trebuie să stabilească mandatul și componența echipei de negociere;

[51] Parlamentul European, *Conciliations and Co-decision: A Guide to how Parliament Co-legislates*, DV/547830EN.doc, 2004, 7.

[52] Codul de conduită pentru negocieri în contextul procedurii legislative ordinare, Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), Anexa XX; Declarația comună (*supra*, nota 48), pct. 8, 12-15, 23; M. SHACKLETON și T. RAUNIO, „Codecision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change” (2003) 10 JEPP 171, 177-179.

[53] Declarația comună (*supra*, nota 48), pct. 8.

[54] D. CURTIN, „The Council of Ministers: The Missing Link?”, în L. VERHEY, P. KIVER și S. LOEFFEN (ed.), *Political Accountability and European Integration* (Europa Law Publishing, 2009), Capitolul 12.

[55] Raportul de activitate 1 mai-13 iulie 2009 a delegațiilor la Comitetul de conciliere, CM/787539EN.doc; http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index_en.htm.

[56] Raport de activitate privind codecizia și conciliere, 14 iulie 2009-30 iunie 2014 (a șaptea legislatură), http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2014_en.pdf.

[57] T. BUNYAN, „Abolish 1st and 2nd Reading Secret Deals – Bring Back Democracy «Warts and All»”, 6, disponibil la www.statewatch.org/analyses/no-84-ep-first-reading-deals.pdf.

[58] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), art. 73-74.

documentele care expun pozițiile instituțiilor implicate și indică posibile soluții de compromis trebuie să se distribuie echipei de negociere în avans; după fiecare trilog, echipa de negociere prezintă un raport în cadrul următoarei reuniuni a comisiei competente; comisia este informată fără întârziere dacă se ajunge la un compromis, iar textul convenit este transmis spre examinare comisiei competente și supus votului în fața acesteia, dacă este aprobat fiind supus spre examinare Parlamentului. Aceste modificări sunt binevenite, deși nu răspund în întregime preocupărilor că, *de facto*, adevăratele compromisuri/decizii legislative sunt făcute de un grup relativ restrâns.

(E) PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: DINAMICA ATRIBUȚIILOR

Au existat păreri împărțite cu privire la „dinamica atribuțiilor” specifică procedurii de la art. 294 și, de asemenea, cu privire la puterea PE în cadrul procedurii codeciziei, față de alte proceduri legislative^[59].

Cu toate acestea, este clar că PE și-a exercitat în mod cumpătat dreptul de veto acordat de art. 294. Aceasta nu înseamnă, desigur, că un astfel de drept nu este eficient. Adoptarea deciziilor în cadrul Consiliului „în umbra” dreptului de veto era obișnuită la momentul la care Compromisul de la Luxembourg a impus cerința unanimității *de facto*, cu toate că utilizarea efectivă a dreptului de veto a fost relativ rară. La fel și în prezent, utilizarea rară a dreptului de veto de către PE nu schimbă cu nimic faptul că PE trebuie să accepte propunerea pentru ca aceasta să devină lege. Atribuțiile PE sunt consolidate în raport cu Consiliul, deoarece art. 294, coroborat cu art. 293 alin. (1) TFUE, cere unanimitate în Consiliu dacă acesta dorește să formuleze amendamente la propunerea Comisiei^[60], în timp ce pentru acceptarea amendamentelor formulate de PE este suficientă majoritatea calificată în Consiliu.

Este mai dificil de tras o concluzie generală cu privire la natura modificărilor pe care PE reușește să le obțină. Există studii care indică faptul că amendamentele formulate de PE modifică propunerea Comisiei, dar nu o transformă în mod semnificativ^[61]. Într-o oarecare măsură acest lucru nu este surprinzător, din moment ce majoritatea proiectelor de propuneri legislative importante sunt discutate cu PE și cu Consiliul/COREPER înainte de inițierea oficială a procedurii prevăzute de art. 294, conciliind astfel opiniile divergente în acel stadiu incipient. În măsura în care aceste dialoguri nu reușesc să echilibreze diferențele majore de vederi, PE și chiar Consiliul vor propune amendamente mai vaste la legislația oficială, după cum arată modificările considerabile aduse de PE Directivei serviciilor, obligând Comisia să modifice în mod semnificativ proiectul^[62].

[59] G. TSEBELIS și G. GARRETT, „Legislative Politics and the European Union” (2000) 1 EUP 9; C. CROMBEZ, „Co-decision: Towards a Bicameral European Union” (2000) 1 EUP 363; B. STEUNENBERG, „Seeing What You Want to See: The Limits of Current Modelling on the European Union” (2000) 1 EUP 368; R. CORBETT, „Academic Modelling of the Co-decision Procedure: A Practitioner’s Puzzled Reaction” (2000) 1 EUP 373; G. GARRETT și G. TSEBELIS, „Understanding Better the EU Legislative Process” (2001) 2 EUP 353; R. CORBETT, „A Response to a Reply to a Reaction (I Hope Someone is Still Interested)” (2001) 2 EUP 361.

[60] Sub rezerva excepțiilor prevăzute de art. 294 alin. (10) și (13) TFUE.

[61] A. KREPEL, „Moving beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence” (2002) 35 Comparative Political Studies 784.

[62] Propunere pentru o Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne, COM(2004) 2 final/3; Comisia PE pentru piața internă și protecția consumatorilor, Raport referitor la propunerea de

Este important, de asemenea, să nu trecem cu vederea atribuțiile Comisiei în cadrul procedurii reglementate de art. 294. Aceasta are competența de a retrage un proiect propus înainte de adoptare și de a înainta o versiune modificată sau de a refuza să acționeze din nou dacă apreciază că orice proiect va fi modificat de o manieră complet inacceptabilă din punctul său de vedere. În mod evident, acestea sunt instrumente fără tăiș, dar se pot dovedi totuși folositoare. În orice caz, Comisia dispune de mai multe instrumente de influențare „bine acordate”. Astfel, în mod curent Comisia răspunde detaliat amendamentelor propuse de PE, spre exemplu, indicându-le pe cele care sunt acceptabile și pe cele care sunt inacceptabile din perspectiva sa. Această practică va constitui adesea fundamentul dialogului dintre Comisie și PE cu privire la ce este convenabil pentru ambele părți. Mai mult decât atât, Comisia dispune de o „pârghie” prin faptul că amendamentele formulate de PE în urma celei de-a doua lecturi, față de care Comisia a emis un aviz negativ, pot fi acceptate de către Consiliu numai cu unanimitate^[63].

(F) PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ: BAZELE LEGALE

Articolul 294 are o bază legală solidă. PE a făcut presiuni îndelungate pentru obținerea unui rol egal cu al Consiliului în procesul legislativ. Modificările introduse de Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Amsterdam au contribuit semnificativ la atingerea acestui scop, prin procedura codeciziei. Tratatul de la Lisabona a continuat acest proces. Schimbarea denumirii din „codecizie” în „procedura legislativă ordinară” a subliniat faptul că autoritatea legislativă este împărțită între PE și Consiliu. Extinderea procedurii legislative ordinare la noi domenii constituie o evoluție naturală, care construiește pe fundațiile puse de reformele anterioare ale tratatului. Aceasta a sporit legitimitatea legislației UE și a prerogativelor sale democratice, împuternicind PE să influențeze adoptarea legislației în aceste domenii.

4. ACTELE LEGISLATIVE: PROCEDURA LEGISLATIVĂ SPECIALĂ

Articolul 289 alin. (2) TFUE reglementează așa-numita procedură legislativă specială. Aceasta se aplică în cazurile specifice prevăzute în tratate. Constituie o procedură legislativă specială adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European. Actele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative^[64]. Cu toate acestea, trebuie precizat că „clauza pasarelă” generală din Tratatul de la Lisabona prevede că, în cazul în care TFUE impune utilizarea procedurii legislative speciale, Consiliul European, hotărând în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European, poate lua o decizie de autorizare a adoptării respectivelor acte legislative în

directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne, A6-0409/2005, Rapporteur Evelyn Gebhardt; Propunere modificată pentru o Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne, COM(2006) 160 final.

[63] Art. 294 alin. (9) TFUE.

[64] Art. 289 alin. (3) TFUE.

conformitate cu procedura legislativă ordinară, decizie care produce efecte în cazul în care nu există nicio opoziție din partea parlamentelor naționale^[65].

Numai prin analizarea unei anumite dispoziții a tratatului putem înțelege ce înseamnă procedura legislativă specială. În cele mai multe ipoteze, aceasta semnifică faptul că actul juridic este adoptat de Consiliu în unanimitate, existând o cerință a obținerii consimțământului, sau, mai frecvent, a consultării Parlamentului European^[66]. În câteva cazuri, în special cele referitoare la organizarea PE, procedura legislativă specială înseamnă că PE adoptă actul juridic după aprobarea Consiliului^[67].

Jurisprudența pre-Lisabona va rămâne relevantă pentru acele domenii în care procedura legislativă specială presupune un act legislativ care urmează să fie adoptat de către Consiliu după consultarea PE, în măsura în care jurisprudența respectivă specifică ceea ce impune consultarea. Astfel, este clar că Consiliul trebuie să aștepte avizul Parlamentului. Dacă nu o face, măsura poate fi anulată^[68]. Este posibil ca PE să trebuiască să fie consultat din nou, în cazul în care au fost aduse modificări importante măsurii, după consultarea inițială și înainte de adoptarea măsurii de către Consiliu, modificări ce nu au fost determinate de însuși PE^[69]. Cu toate acestea, o cerință de bază de a consulta Parlamentul European este tot ceea ce este necesar. Consiliul nu este obligat să adopte avizul Parlamentului. De asemenea, anumite articole din Tratat pot prevedea obligația consultării Comitetului Regiunilor sau a Comitetului Economic și Social.

Procedura legislativă specială poate, de asemenea, să prevadă că o măsură trebuie să fie adoptată de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu acordul PE, iar nu doar după consultarea acestuia. Există mai multe articole din tratat formulate în acest mod, și nu în mod surprinzător se ocupă cu chestiuni sensibile asupra cărora UE are competență, cum ar fi adăugiri la drepturile cetățenilor, instituirea unui Parchet european, crearea unei metode uniforme pentru alegerea membrilor PE, precum și aspecte privind finanțele UE^[70]. Din rațiuni de claritate, ar trebui remarcat și faptul că acordul PE poate fi necesar pentru adoptarea altor măsuri, caracteristica distinctivă fiind faptul că astfel de măsuri nu sunt considerate a fi fost adoptate printr-o procedură legislativă specială și, prin urmare, nu constituie acte legislative în sensul art. 289 TFUE^[71].

[65] Art. 48 alin. (7) TUE.

[66] Art. 48 TUE; art. 19, art. 21, art. 22, art. 23, art. 25, art. 64, art. 77 alin. (3), art. 81 alin. (3), art. 83 alin. (2), art. 86 alin. (1), art. 87 alin. (3), art. 89, art. 113, art. 115, art. 118, art. 126, art. 127 alin. (6), art. 153 alin. (2), art. 182 alin. (4), art. 192, art. 194 alin. (3), art. 203, art. 218 alin. (6), art. 223 alin. (1), art. 262, art. 308, art. 311, art. 312 alin. (2), art. 314, art. 333 alin. (2), art. 349, art. 352 TFUE.

[67] Art. 223 alin. (2), art. 226, art. 228 alin. (4) TFUE.

[68] Cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul* [1980] ECR 3333; cauza C-65/93, *Parlamentul European/Consiliul (Preferințe tarifare generalizate)* [1995] ECR I-643; cauza C-156/93, *Parlamentul European/Comisia (Microorganisme modificate genetic în produsele organice)* [1995] ECR I-2019; cauza C-658/11, *Parlamentul European/Consiliul EU:C:2014:2025*.

[69] Cauza C-388/92, *Parlamentul European/Consiliul* [1994] ECR I-2067; cauza C-417/93, *Parlamentul European/Consiliul (Continuarea Programului TACIS)* [1995] ECR I-1185; cauza C-21/94, *Parlamentul European/Consiliul (Taxe de drum)* [1995] ECR I-1827. În cazul în care modificările sunt fie de natură tehnică, fie în concordanță cu dorințele PE, este posibil să nu fie necesară consultarea din nou a PE: cauza 41/69, *ACF Chemiefarma/Comisia* [1970] ECR 661; cauza 817/79, *Buyll/Comisia* [1982] ECR 245; cauza C-331/88, *R/Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex p FEDESA* [1990] ECR I-4023.

[70] A se vedea, e.g., art. 19 alin. (1), art. 25 alin. (2), art. 86 alin. (1), art. 223 alin. (1), art. 311 și art. 352 TFUE.

[71] A se vedea, e.g., art. 7, art. 14 alin. (2), art. 48 alin. (3), art. 48 alin. (7), art. 49 și art. 50 alin. (2) TUE; art. 82 alin. (2) lit. d), art. 83 alin. (1) par. 3, art. 86 alin. (4), art. 218 alin. (6) lit. a) pct. (i)-(iv), art. 312 alin. (2), art. 329 alin. (1) și art. 352 TFUE.

Regulamentul de procedură al PE indică procedura de urmat pentru a decide dacă să aprobe sau nu o măsură^[72]. PE ia decizia ținând seama de o recomandare din partea comisiei competente pentru adoptarea sau respingerea actului respectiv. Principiul general este acela că PE se pronunță printr-un vot unic privind aprobarea actului, fără posibilitatea depunerii vreunui amendament. Majoritatea necesară pentru adoptarea deciziei de aprobare este cea prevăzută la articolul corespunzător din TUE sau TFUE. Reguli speciale își găsesc aplicarea în cazul în care este necesară aprobarea Parlamentului pentru acordurile internaționale, tratatele de aderare, constatarea unei încălcări grave și persistente a principiilor fundamentale de către un stat membru, precum și alte situații specifice^[73].

5. ACTELE LEGISLATIVE: CONDIȚIILE DE VOT ÎN CONSILIU

(A) PRE-LISABONA

Anterior Tratatului de la Lisabona, Tratatul CE prevedea că Consiliul hotărăște în unanimitate, cu majoritate simplă sau cu majoritate calificată. Materiile cărora li se aplica votul cu majoritate calificată au fost extinse în decursul timpului.

Pentru o perioadă considerabilă, aceste competențe legale oficiale au fost puse în umbră de Compromisul de la Luxemburg. Acesta a fost rezultatul unei crize politice în cadrul Comunității de la mijlocul anilor '60 și a coincis cu deplasarea către votul cu majoritate calificată în Consiliu. În esență, Compromisul prevedea că atunci când votul cu majoritate se aplica unui subiect care privea interesele importante ale statelor, acestea trebuiau să încerce să ajungă la o soluție acceptabilă pentru toate, Franța adăugând clauza suplimentară că discuțiile trebuiau să continue până la atingerea unanimității. Compromisul a cultivat un climat în care era evitat votul cu majoritate, care putea să prejudicieze interesele unui anumit stat. „Amenințarea” că un stat membru ar putea exercita un veto *de facto* nu a accelerat desfășurarea procesului decizional în cadrul Comunității.

Compromisul de la Luxemburg nu a fost abrogat în mod expres, întrucât el nu a existat niciodată oficial. Totuși, climatul din Comunitate de după 1986 a redus posibilitatea ca statele membre să încerce să recurgă la o astfel de opțiune^[74]. Modificările ulterioare ale tratatelor au impus în general o utilizare mai extinsă a votului cu majoritate calificată și au reflectat o schimbare a percepțiilor statelor membre cu privire la natura Comunității, ceea ce a redus posibilitatea ca interesele exclusiv naționale să fie privite ca o explicație valabilă pentru exercitarea unui veto. Mai mult decât atât, statele membre au recunoscut că, în contextul extinderii Uniunii, trebuia să aibă loc și o extindere a votului cu majoritate calificată. Adesea, unanimitatea ar fi sinonimă cu inacțiunea, din moment ce, probabil, unul dintre cele douăzeci și șapte de state s-ar opune. Însuși faptul că utilizarea veto-ului este în prezent mai puțin acceptată decât până acum înseamnă că statele membre exercită o presiune mai mare în alte puncte ale sistemului decizional pentru a se asigura că măsura este acceptabilă pentru ele. Cu toate acestea, în cadrul Consiliului se încearcă ajungerea la

[72] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*supra*, nota 5), art. 99.

[73] *Idem*, art. 108, art. 81, art. 83.

[74] M. WESTLAKE, *The Council of the European Union* (Cartermill, 1995) 91-111.

un consens, chiar dacă regulile formale de vot prevăd majoritatea calificată^[75], aproximativ 80% din decizii fiind luate prin consens.

(B) POST-LISABONA

Tratatul de la Lisabona prevede norme diferite privind regulile de vot în Consiliu. Tratatul poate impune unanimitatea în Consiliu, cu toate că abținerile nu împiedică adoptarea hotărârilor pentru astfel de acte^[76]. În cazul în care precizează că este necesară majoritatea simplă, Consiliul hotărăște cu majoritatea membrilor care îl compun^[77]. Totuși, în sistemul Tratatului de la Lisabona, regula generală este aceea că Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, iar aproximativ 80% din legislația UE este adoptată în acest mod^[78].

Tratatul de la Lisabona cuprinde o „clauză pasarela” generală, care permite modificarea regulilor privind votul în Consiliu. Articolul 48 alin. (7) TUE statuează că, în cazul în care TFUE sau Titlul V din TUE prevăd că, într-un anumit domeniu sau într-un anumit caz, Consiliul hotărăște în unanimitate, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a Consiliului de a hotărî cu majoritate calificată în domeniul sau în cazul respectiv, cu precizarea că acest mecanism nu se aplică deciziilor care au implicații militare sau celor din domeniul apărării. Consiliul European adoptă astfel de decizii în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor care îl compun. Orice asemenea inițiativă luată de Consiliul European se transmite parlamentelor naționale. În cazul opoziției unui parlament național, notificată în termen de șase luni de la această transmitere, decizia nu se adoptă. În absența oricărei opoziții, Consiliul European poate adopta respectiva decizie.

Tratatul de la Lisabona a extins domeniile în care se aplică votul cu majoritate calificată, cu toate că unanimitatea este încă necesară în peste șaptezeci de materii. A existat un dezacord considerabil cu privire la cerințele pentru majoritate calificată în Consiliu, precum și cu privire la trecerea de la unanimitate la majoritate calificată. Cerințele pentru întrunirea majorității calificate au fost întotdeauna un câmp de luptă între statele membre mici, mijlocii și mari.

Dispozițiile din Tratatul de la Lisabona privind definirea majorității calificate sunt complexe. Regula de bază care funcționează de la 1 noiembrie 2014 este prevăzută la art. 16 alin. (4) TUE. Majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 55 % din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin cincisprezece dintre aceștia și reprezentând state membre care întrunesc cel puțin 65% din populația Uniunii. Minoritatea de blocaj trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată. Prin urmare, există trei criterii care trebuie luate în considerare pentru o majoritate calificată: un anumit procent din membrii Consiliului, un anumit număr de state membre și un anumit procent din populația UE.

[75] W. NICOLL, „Representing the States”, în A. DUFF, J. PINDER și R. PRYCE (ed.), *Maastricht and Beyond: Building the European Union* (Routledge, 1994) 193-194.

[76] Art. 238 alin. (4) TFUE.

[77] Art. 238 alin. (1) TFUE.

[78] Art. 16 alin. (3) TUE.

Regula implicită care definește majoritatea calificată cunoaște, cu toate acestea, o serie de excepții. Astfel, în cazul în care Consiliul nu hotărăște la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 72% din membrii Consiliului reprezentând statele membre participante, care reunesec cel puțin 65% din populația Uniunii^[79]. Prin urmare, este mai dificilă pentru Consiliu adoptarea unei măsuri în cazurile relativ rare în care acesta nu hotărăște la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant. Există, de asemenea, reguli separate care precizează cerințele pentru majoritatea calificată în cazul în care nu toate statele membre votează în cadrul Consiliului^[80].

Regulile care operează până la 31 octombrie 2014 și normele tranzitorii aplicabile între 1 noiembrie 2014 și 31 martie 2017 sunt stabilite într-un protocol anexat la Tratatul de la Lisabona^[81]. Între 1 noiembrie 2014 și 31 martie 2017, atunci când un act urmează să fie adoptat cu majoritate calificată, un membru al Consiliului poate solicita ca acesta să fie adoptat cu majoritate calificată definită în conformitate cu normele din Tratatul de la Nisa^[82].

S-a estimat că regulile privind votul cuprinse în Tratatul de la Lisabona vor crește probabilitatea de a asigura adoptarea legislației prin intermediul Consiliului, în comparație cu cele prevăzute de Tratatul de la Nisa^[83]. Componenta demografică a noilor reguli sporește, de asemenea, în cadrul Consiliului, puterea statelor membre mai mari^[84]. Semnificația acestei metode depinde însă de comportamentul de vot post-Lisabona. Astfel, studii academice au arătat că votul în Consiliu a fost relativ rar, chiar și în domeniile în care operează votul cu majoritate calificată, și că procesul de luare a deciziilor prin consens a reprezentat regula în materie. Autorii acceptă că regulile de vot rămân importante, în parte deoarece acestea oferă „umbră” împotriva căreia operează consensul în cadrul Consiliului și al organismelor preliminare, cum ar fi COREPER. Acest lucru nu schimbă faptul că votul explicit a fost rar și că, atunci când apare, de multe ori un singur stat votează împotriva^[85].

Trecerea la votul cu majoritate calificată în mai multe domenii a suscitat, deloc surprinzător, critici privind pierderea suveranității prin renunțarea la veto-ul național care însoțește unanimitatea. Răspunsul cel mai evident este că unanimitatea face procesul decizional excesiv de dificil într-o Uniune de douăzeci și opt de state membre.

În plus, există un răspuns mai puțin evident, dar la fel de important. Presupunerea că unanimitatea este cea mai bună protecție a suveranității naționale se bazează în mod implicit pe argumentul că suveranitatea este cel mai bine protejată prin maximizarea drepturilor de veto („*veto points*”^[*]) și prin inacțiune. Acest lucru poate fi adevărat, dar la fel de bine

[79] Art. 238 alin. (2) TFUE.

[80] Art. 238 alin. (3) TFUE.

[81] Protocolul (nr. 36) privind dispozițiile tranzitorii, Titlul II. A se vedea și Declarația nr. 7, ce cuprinde un proiect de Decizie a Consiliului privind dispozițiile tranzitorii.

[82] Protocolul (nr. 36), art. 3.

[83] R. BALDWIN și M. WIDGRÉN, „Council Voting in the Constitutional Treaty. Devil in the Details”, CEPS Policy Brief (Nr. 53, iulie 2004) 6-7.

[84] *Ibidem*; Y. DEVUYST, „The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: «Community Method» and «Democratic Deficit» Reassessed” (2008) 39 Georgetown Jnl Int Law 247, 302-303.

[85] F. HAYES-RENSHAW, W. VAN AKEN și H. WALLACE, „When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly” (2006) 44 JCMS 161.

[*] Am ales să traducem *veto points* prin drepturi de veto pentru coerența discursului. În realitate, în mod riguros am putea vorbi despre „posibilități” sau „puteri” de veto, despre actori instituționali care operează în sisteme echilibrate prin puteri de veto reciproce – n.r.

poate să nu fie. Este de la sine înțeles că, dacă există o putere de veto, aceasta va aparține fiecărui stat membru. Prin urmare, problema dacă unanimitatea este cel mai bun protector al suveranității naționale depinde de convingerea unui stat în sensul că maximizarea posibilității inacțiunii prin mai multe drepturi de veto este mai favorabilă pentru interesul său național decât o regulă de vot cu majoritate calificată, care mărește posibilitatea de acțiune, cu un oarecare risc adițional că statul respectiv va fi forțat să accepte o măsură care-i displace. Aceasta, la rândul său, depinde de faptul dacă un stat consideră că, în cazul în care există o regulă de unanimitate, este mai probabil să fie exercitat dreptul de veto împotriva sa, împiedicând astfel o acțiune pe care o consideră de dorit, decât să fie el însuși cel care exercită dreptul de veto.

În această ecuație, un stat poate decide că interesul național este mai bine protejat printr-o majoritate calificată decât prin unanimitate. Aceasta a fost o parte din rațiunea pentru acceptarea, de către Partidul Conservator din Regatul Unit, a trecerii importante de la unanimitate la majoritate calificată în istoria Uniunii Europene, prin acceptarea introducerii art. 95 CE în AUE, care a devenit vehiculul principal pentru legislația privind piața unică. Regula unanimității din art. 94 a împiedicat liberalizarea pieței, dorită de Partidul Conservator, de aici rezultând dorința de a sacrifica dreptul de veto pentru o posibilitate consolidată de acțiune comunitară.

6. ACTELE DELEGATE:

ADOPTARE ȘI MECANISME DE CONTROL

(A) PRE-LISABONA:

RAȚIUNEA DE EXISTENȚĂ A COMITOLOGIEI

Sistemul de acte juridice reglementat de Tratatul de la Lisabona a fost analizat în capitolul anterior^[86]. Trebuie amintit faptul că Tratatul de la Lisabona face distincție între acte legislative, acte delegate și acte de punere în aplicare. Impactul Tratatului de la Lisabona privind adoptarea actelor delegate nu poate fi evaluat fără o înțelegere a regimului juridic anterior.

Delegarea competenței de a adopta regulamente a fost posibilă încă de la începuturile CEE. Există multiple domenii de politică, cum ar fi agricultura, care reclamă numeroase regulamente, adesea adoptate cât mai rapid, pentru a face față modificării caracteristicilor pieței. Dacă s-ar aplica metodele standard de adoptare a legislației, procesul s-ar bloca, din moment ce nu ar putea fi adoptate cu suficientă rapiditate normele necesare. Astfel se explică de ce Consiliul, printr-un regulament „părinte”, autoriza Comisia să adopte regulamente mai detaliate într-un anumit domeniu.

Consiliul nu era însă dispus să dea *carte blanche* Comisiei să legifereze în acest fel. El a supus exercitarea competențelor legislative delegate unor constrângeri instituționale, materializate în forma unor comitete prin intermediul cărora puteau fi reprezentate interesele statelor membre. Aceasta deoarece exista riscul unor dezacorduri între statele membre cu privire la conținutul normelor detaliate care să fie adoptate și deoarece Consiliul era îngrijorat de tendințele de federalizare ale Comisiei, cu consecința că nu era dispus să delege atribuții

[86] Supra, Capitolul 4.

Comisiei fără mecanisme de control care să asigure reprezentarea intereselor statelor membre.

„Soluția” pentru care a optat Consiliul a fost condiționarea exercitării atribuțiilor delegate de aprobarea unui comitet compus din reprezentanți ai statelor membre. Acest sistem a ajuns să fie cunoscut sub numele de comitologie^[87]. Tratatul CEE în forma sa inițială nu prevedea o împuternicire expresă pentru crearea unor astfel de comitete, iar legalitatea lor a fost contestată în fața Curții. Aceasta a confirmat validitatea sistemului comitetelor, motivând că, din moment ce tratatul a conferit Consiliului posibilitatea de a delega atribuții Comisiei, atunci acesta putea impune și unele condiții^[88].

AUE a modificat art. 202 în scopul de a oferi o bază solidă acestui sistem de delegare. Aceasta a fost urmată la scurt timp de Decizia comitologiei, care explica structura bazată pe comitete^[89]. Decizia a fost revizuită în 1999 și, cu toate că nu a plasat PE pe picior de egalitate cu Consiliul, a conferit un rol sporit Parlamentului în realizarea acestor regulamente prin comitologie^[90]. Decizia comitologiei din 1999 a fost revizuită, la rândul său, în 2006, fiind acordate atribuții mărite PE^[91]. Decizia privind comitologia a pus bazele unui regim de supraveghere prin comitete, a cărui natură depindea de tipul de procedură de comitet pentru care se opta într-o anumită materie. Comitetele erau formate din reprezentanți ai statelor membre și prezidate de reprezentantul Comisiei.

În cadrul *procedurii de gestionare*^[92], Comisia prezenta comitetului o propunere, asupra căreia acesta vota în același mod ca și Consiliul însuși, iar Comisia nu avea drept de vot. În baza acestei proceduri, Comisia adopta măsuri de imediată aplicare. Cu toate acestea, în cazul în care măsura *nu era în conformitate* cu avizul comitetului, Comisia trebuia să comunice acest fapt Consiliului. În acest caz, Consiliul putea lua o decizie diferită înăuntrul unei perioade de cel mult trei luni. Astfel, pentru ca o măsură să fie trimisă înapoi Consiliului, comitetul trebuia să voteze împotriva acesteia.

În cadrul *procedurii de reglementare*^[93], reprezentanții statelor membre aveau o putere mai mare, deoarece, de fapt, o măsură trebuia să fie trimisă în mod obligatoriu Consiliului dacă nu obținea votul favorabil în comitet. Exista și o nouă *procedură de reglementare cu control*^[94], introdusă în 2006. Elementul de noutate al acestei proceduri era creșterea rolului acordat PE în cazurile în care legislația „părinte” fusese adoptată prin procedura codeciziei și aceasta prevedea adoptarea de măsuri cu un domeniu de aplicare general, destinate să modifice sau să completeze elementele neesențiale ale respectivului instrument juridic.

[87] C. JOERGES și E. VOS (ed.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* (Hart, 1999); M. ANDENAS și A. TÜRCK (ed.), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC* (Kluwer, 2000); C.-F. BERGSTRÖM, *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System* (Oxford University Press, 2005); P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 5.

[88] Cauza 25/70, Koster [1970] ECR 1161.

[89] Decizia 87/373/CEE [1987] JO L197/33.

[90] Decizia Consiliului 1999/468/CE de stabilire a procedurilor de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei [1999] JO L184/23; K. LENAERTS și A. VERHOEVEN, „Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision” (2000) 37 CMLRev 645.

[91] Decizia Consiliului 2006/512/CE din 17 iulie 2006 de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a procedurilor de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei [2006] JO L200/11.

[92] Decizia Consiliului 99/468/CE (*supra*, nota 90), art. 4.

[93] *Idem*, art. 5.

[94] *Idem*, art. 5a.

Exista și o *procedură consultativă*^[95], în cadrul căreia, așa cum sugerează și denumirea sa, reprezentanții naționali ofereau consiliere Comisiei pe marginea unui proiect de măsură. Avizul nu era obligatoriu pentru Comisie, dar Comisia „ținea seama în cea mai mare măsură” de el.

(B) ACTELE DELEGATE ÎN ERA POST-LISABONA: DISPARIȚIA COMITOLOGIEI

Tratatul de la Lisabona a operat modificări semnificative asupra modului în care sunt adoptate și supravegheate actele delegate. Articolul 290 TFUE este dispoziția pertinentă a tratatului:

(1) Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe.

(2) Actele legislative stabilesc în mod expres condițiile de aplicare a delegării; aceste condiții pot fi următoarele:

(a) Parlamentul European sau Consiliul pot decide revocarea delegării;

(b) actul delegat poate intra în vigoare numai în cazul în care, în termenul stabilit prin actul legislativ, Parlamentul European sau Consiliul nu formulează obiecțiuni.

În înțelesul literelor (a) și (b), Parlamentul European hotărăște cu majoritatea membrilor care îl compun, iar Consiliul hotărăște cu majoritate calificată.

(3) În titlul actelor delegate se introduce adjectivul „delegat” sau „delegată”.

Este necesar să înțelegem contextul politic care a condus la adoptarea art. 290^[96]. Comisia privea regimul comitologiei ca o constrângere nejustificată asupra autonomiei sale executive. Ar fi putut tolera comitetele pur consultative, dar nu era deloc încântată de comitetele de gestionare și de reglementare. Strategia sa de peste douăzeci de ani a fost de a concepe o metodă prin care să poată fi eliberată de aceste limitări^[97]. Ea a susținut introducerea unui regim de constrângeri privind actele fără caracter legislativ de tipul celor care sunt reglementate în prezent de art. 290 TFUE, în speranța că acest lucru ar putea conduce la dispariția comitetelor de gestionare și a comitetelor de reglementare. PE era, de asemenea, nemulțumit de comitologie, din moment ce sistemul inițial concentra puterea în mâinile reprezentanților statelor membre și ale Consiliului. Modificările ulterioare ale regimului au crescut rolul PE în cadrul procedurii comitologiei, în special prin crearea procedurii de reglementare cu control, dar nu au conferit PE egalitate instituțională cu Consiliul.

[95] *Idem*, art. 3.

[96] P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010) 48-66, 260-263.

[97] Guvernanța Europeană, COM(2001) 428 final, pct. 20-29; Arhitectura instituțională, COM(2002) 728 final, pct. 1.2, 1.3.4; Propunere de Decizie a Consiliului de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a procedurilor de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei, COM(2002) 719 final, 2; Raportul final al grupului de lucru IX privind simplificarea, CONV 424/02, Bruxelles, 29 noiembrie 2002, 12.

Articolul 290 TFUE nu face nicio mențiune despre comitologie, deși art. 291 TFUE prevede o versiune a acestei proceduri în legătură cu actele de punere în aplicare, după cum vom vedea mai jos. Realitatea a fost totuși că procedura de comitologie a fost utilizată pre-Lisabona în legătură cu ceea ce astăzi denumim acte delegate, și nu numai în legătură cu actele de punere în aplicare, așa cum sunt acestea definite în Tratatul de la Lisabona^[98]. Este puțin probabil ca statele membre să fi apreciat posibila dispariție a comitologiei de pe un teren pe care juca de aproape cincizeci de ani. Acest lucru poate părea surprinzător, dar devine mai puțin frapant dacă recunoaștem faptul că au existat dezbateri limitate, în cadrul sesiunilor plenare ale Convenției privind viitorul Europei, cu privire la propunerile referitoare la actele legislative, din cauza constrângerilor de timp și pentru că subiectul a fost resimțit a fi prea tehnic.

Deliberările instituționale referitoare la art. 290 TFUE au fost fundamentate pe presupunerea că managementul de stil vechi și comitetele de reglementare nu vor funcționa în lumea post-Lisabona. Controlul actelor delegate poate fi realizat prin intermediul comitetelor consultative formate din experți naționali și al comisiilor Parlamentului European^[99]. Detaliile cu privire la noile aranjamente au fost încorporate într-o înțelegere comună între instituții^[100], dar acest lucru nu ar trebui să ascundă diferențele de opinie dintre Comisie, Consiliu și Parlamentul European cu privire la rolul unor astfel de comitete în adoptarea actelor delegate^[101], diferențe care se reflectă în dificultățile înregistrate în a ajunge la un consens privind o versiune revizuită a Înțelegerii comune^[102].

Prin urmare, este necesar să înțelegem cele două tipuri de control care operează în sistemul art. 290. Există o constrângere *ex ante*, în sensul că actul legislativ trebuie să stabilească principiile esențiale privind subiectul în cauză. Controalele *ex post* care pot fi exercitate de către Consiliu sau de către Parlamentul European sunt revocarea delegării sau exercitarea dreptului de veto împotriva actului delegat.

(C) EVALUARE

(i) Pre-Lisabona

Eficacitatea controalelor din regimul de la Lisabona privind actele delegate va fi examinată mai jos. Analiza eficacității este cel mai bine plasată în contextul dezbaterii anterioare cu privire la comitologie^[103].

Instituționalistii alegerii raționale au privit-o ca pe o exemplificare a tezei comitent-agent. Comitenții state membre delegă patru funcții către agenții supranaționali: monitorizarea conformității; rezoluțiunea contractelor incomplete între comitenți; adoptarea unor regulamente în domenii în care comitenții ar fi părținitori sau neinformați și stabilirea agendei

[98] Acest lucru a fost recunoscut implicit de Comisia pentru afaceri juridice, în Despre puterea de delegare legislativă, A-7 0110/2010, Rapporteur J. Sjaazer, 12-13.

[99] Punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, COM(2009) 673 final; Consiliul 17477/09, Punerea în aplicare a Tratatului de la Lisabona, Art. 290, Art. 291, Bruxelles, 11 decembrie 2009; Comisia pentru afaceri juridice, A-7 0110/2010 (*supra*, nota 98).

[100] Înțelegere comună cu privire la actele delegate, Consiliul 8753/1/11, Bruxelles, 14 aprilie 2011.

[101] CRAIG (*supra*, nota 96) 267-269.

[102] P. CRAIG, „Comitology, Rulemaking and the Lisbon Settlement: Tensions and Strains”, în C.-F. BERGSTRÖM și D. RITLENG (ed.), *Rulemaking by the Commission: The New System* (Oxford University Press, 2015).

[103] A se vedea *supra*, nota 87.

legislative astfel încât să se evite „mersul perpetuu în cerc” care ar rezulta dacă aceste atribuții ar fi exercitate de către statele membre însele^[104]. Comitenții încearcă, însă, să se asigure că agenții nu se abat de la preferințele lor. Astfel, din această perspectivă, comitologia a constituit un mecanism de control prin care comitenții state membre au exercitat controlul asupra agenților supranaționali. Comitenții au recunoscut nevoia de delegare a atribuției de a adopta norme secundare către agentul supranațional, Comisia, dar nu au dorit să-i dea *carte blanche*; de aici decurgând crearea unor comitete prin care să poată fi exprimate preferințele statelor membre, sub amenințarea de a recurge la Consiliu, în cazul în care nu s-a putut ajunge la un acord cu Comisia. Se presupune că reprezentanții ce participă la procedura comitologiei reflectă preferințele statelor membre din care provin și că poartă în numele acestora negocieri în cadrul comitetelor^[105]. Variantele de proceduri de comitete reflectă capacitatea statelor membre de a impune gradul de control care se potrivește cel mai bine intereselor lor.

Regimul comitologiei a fost apărut în mod remarcabil de Joerges și Neyer, care îl privesc în termeni de supranaționalism deliberativ^[106]. Esența argumentării este că reprezentanții naționali care participă la aceste comitete se consideră adesea parte a unei echipe care se ocupă de o problemă transnațională. Comitologia este zugrăvită ca o rețea de actori europeni și naționali, în cadrul căreia rolul de coordonator revine Comisiei. Participanții naționali din procesul deliberativ erau dispuși să lase deoparte propriile lor preferințe în căutarea unei soluții comunitare. Această susținere centrală a tezei supranaționalismului deliberativ este parțial întemeiată.

Existau cu toate acestea probleme în legătură cu opinia despre comitologie de mai sus, mai ales în privința constrângerilor pe care le presupune deliberarea consensuală, în privința rolului PE, precum și în privința excluderii de la procesul normativ a unor actori care ar putea dori în mod legitim să aibă un cuvânt de spus cu privire la conținutul normei rezultate^[107]. Au fost exprimate temeri legate de excluderea PE, de natura nedemocratică a procesului, de lipsa responsabilității și a transparenței și de natura corporatistă a procesului. Astfel, Weiler, în timp ce recunoștea importanța concluziilor lui Joerges și Neyer privind natura deliberativă a comitologiei^[108], și-a pus totuși problema autonomiei decizionale în cadrul procedurii. Membrii comitetelor pot să nu fie conștienți de „alegerile profunde, politice și morale, pe care le implică analizele lor, precum și preferințele pe care le împărtășesc”^[109], iar viziunile comune care prevalează între membrii comitetelor pot însemna că „premisele morale sunt prezumate, nu discutate”^[110].

[104] M. POLLACK, *The Engines of Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford University Press, 2003) 6.

[105] *Idem*, Capitolul 2.

[106] C. JOERGES și J. NEYER, „From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology” (1997) 3 *ELJ* 273.

[107] CRAIG (*supra*, nota 87).

[108] J. WEILER, „Epilogue: «Comitology» as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy”, în JOERGES și VOS (ed.) (*supra*, nota 87) 347.

[109] *Idem*, 348.

[110] *Idem*, 349.

(ii) Post-Lisabona

S-ar putea considera, în lumina celor de mai sus, că dispariția comitologiei în raport cu ceea ce denumim în prezent acte delegate nu este regretabilă. Orice astfel de concluzie depinde parțial de eficacitatea controalelor post-Lisabona asupra actelor delegate^[111].

Constrângerea *ex ante*, în sensul că actul legislativ trebuie să stabilească principiile esențiale privind subiectul în cauză, reprezintă o condiție determinată de jurisprudența anterioară a CJUE, care nu a fost însă interpretată în mod riguros^[112]. Prin urmare, este în-doielnic că aceasta va avea un aport semnificativ în materie de control, în acest domeniu.

Controalele *ex post* care pot fi exercitate de către Consiliu sau Parlamentul European sunt revocarea delegării și exercitarea dreptului de veto împotriva actului delegat. Acest lucru a sporit puterea Parlamentului European asupra actelor delegate, dar nu și atribuțiile Consiliului, care putea și în regimul anterior să exercite veto-ul împotriva unei norme secundare, în conformitate cu procedurile comitologiei. Mai mult, limitele acestui aspect al noului regim trebuie să fie conștientizate pe deplin.

În primul rând, nici Consiliul și nici Parlamentul European nu are vreun drept oficial de a modifica un act delegat, ci numai puterea de veto. În timp ce această amenințare ar putea acționa ca o pârghie pentru a asigura modificarea, acest lucru nu schimbă faptul că art. 290 nu acordă nicio astfel de putere formală.

În al doilea rând, exercitarea puterii de veto depinde de înțelegerea măsurii propuse. Reprezentanții statelor membre în Consiliu nu au nici timpul și nici experiența necesare pentru a îndeplini această sarcină fără ajutor. Comisiile Parlamentului European ar putea dezvolta o astfel de expertiză, însă, până în prezent, s-au bazat pe resursele informaționale din comitetele de comitologie. Astfel se explică accentul plasat de Parlamentul European asupra fluxurilor de informații către propriile sale comitete cu privire la actele delegate, pentru ca acestea să poată exercita un control adecvat asupra unor astfel de acte^[113].

În al treilea rând, aceste dificultăți sunt mai pronunțate, având în vedere faptul că Parlamentul European și Consiliul trebuie să ridice orice astfel de obiecții într-un termen scurt specificat de actul legislativ, care va fi, în mod normal, undeva între două și trei luni.

În sfârșit, însăși natura delimitării dintre actele delegate și actele de punere în aplicare, care se află în centrul schemei Lisabona, este foarte problematică și, prin urmare, calificarea unei măsuri ca fiind delegată și, deci, supusă controalelor prevăzute de art. 290, sau caracterizarea acesteia ca fiind de punere în aplicare și controlată în conformitate cu prevederile art. 291 poate fi rezultatul hazardului.

[111] P. CRAIG, „Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation” (2011) 36 ELRev 671; R. SCHÜTZE, „Delegated Legislation” in the (New) European Union: A Constitutional Analysis” (2011) 74 MLR 661; S. PEERS și M. COSTA, „Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon” (2012) 18 ELJ 427; J. BAST, „New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law” (2012) 49 CMLRev 885; J. MENDES, „Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design” (2013) 19 ELJ 22; T. CHRISTIANSEN și M. DOBBELS, „Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts” (2013) 19 ELJ 42; M. KAEDING și A. HARDACRE, „The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon” (2013) 19 ELJ 382; CRAIG (*supra*, nota 102).

[112] Cauza 25/70, *Koster* (*supra*, nota 88); cauza 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zuccherio* [1975] ECR 1279, pct. 10, 14; cauza 121/83, *Zuckerfabrik Franken/Hauptzollamt Würzburg* [1984] ECR 2039; cauza 46/86, *Romkes/Officier van Justitie* [1987] ECR 2685, pct. 16; cauzele C-296 și 307/93, *Frânța și Irlanda/Comisia* [1996] ECR I-795, pct. 17-20; cauza C-417/93, *Parlamentul European/Consiliul* [1995] ECR I-1185, pct. 30; cauza C-156/93, *Parlamentul European/Comisia* [1995] ECR I-2019, pct. 18-25; cauza C-303/94, *Parlamentul European/Consiliul* [1996] ECR I-2943.

[113] Comisia pentru afaceri juridice, A-7 0110/2010 (*supra*, nota 98) 10.

7. ACTELE DE PUNERE ÎN APLICARE: ADOPTARE ȘI MECANISME DE CONTROL

(A) SISTEMUL DE LA LISABONA

Articolul 291 TFUE cuprinde reglementarea actelor de punere în aplicare.

- (1) Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.
- (2) În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului.
- (3) În înțelesul alineatului (2), Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie.
- (4) În titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele „de punere în aplicare”.

Dificultățile în a distinge actele delegate de actele de punere în aplicare au fost analizate mai sus^[114]. La acest moment, vom plasa accentul pe controalele referitoare la adoptarea unor astfel de măsuri. Înainte de Tratatul de la Lisabona nu a existat nicio distincție oficială între actele delegate și cele de punere în aplicare. Comitologia fusese creată ca o metodă de control exercitat de statele membre asupra tuturor actelor secundare, inclusiv asupra a ceea ce formează în prezent categoria actelor delegate^[115]. Cu toate acestea, există o versiune revizuită a comitologiei în ceea ce privește actele de punere în aplicare, în conformitate cu art. 291 alin. (3) TFUE.

Regulamentul nr. 182/2011 reglementează noul regim de comitologie întemeiat pe art. 291^[116]. Există două proceduri, procedura consultativă și procedura de examinare, cu toate că Regulamentul prevede și posibilitatea de a adopta acte de punere în aplicare care se aplică imediat, din motive imperioase de urgență^[117]. Comisia prezintă proiectul de act de punere în aplicare ce urmează să fie adoptat unui comitet format din reprezentanți ai statelor membre, prezidat de un reprezentant al Comisiei^[118]. Comisia poate revizui proiectul în lumina dezbaterilor din cadrul comitetului, la orice moment, până la emiterea avizului comitetului^[119]. Comitetul își dă avizul cu privire la proiect în termenul pe care îl stabilește Comisia.

^[114] Supra, Capitolul 4.

^[115] CRAIG (supra, nota 96), Capitolul 7.

^[116] Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie [2011] JO L55/13; CRAIG, „Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation” (supra, nota 111).

^[117] Idem, art. 8.

^[118] Idem, art. 3 alin. (2)-(3).

^[119] Idem, art. 3 alin. (4).

Procedura de consultare constituie regula, în sensul că va fi utilizată ori de câte ori nu este obligatorie recurgerea la procedura de examinare^[120]. În cadrul procedurii de consultare, Comisia decide cu privire la proiectul de act de punere în aplicare „ținând seama cât mai mult posibil de concluziile desprinse din dezbaterile din cadrul comitetului”^[121].

Procedura de examinare se aplică pentru adoptarea actelor de punere în aplicare cu un domeniu general de aplicare^[122]. Se va aplica de asemenea altor acte de punere în aplicare referitoare la^[123]: programe cu implicații substanțiale; politica agricolă comună și politica comună în domeniul pescuitului; mediu, securitate și siguranță sau protecția sănătății sau siguranței persoanelor, animalelor sau plantelor; politica comercială comună și impozitare. Aceasta, cu mențiunea că procedura de consultare se poate aplica chiar și la adoptarea actelor de punere în aplicare menționate anterior, în cazuri considerate a fi „justificate corespunzător”^[124]. Noile norme privind procedura de examinare prevăd rezultate diferite, după cum comitetul votează în favoarea proiectului de măsură, împotriva acestuia sau nu emite niciun avis.

Comisia adoptă proiectul de act de punere în aplicare în cazul în care comitetul emite un *aviz favorabil*^[125], votând cu majoritatea calificată prevăzută la art. 16 alin. (4) și (5) TUE^[126]. Dacă emite un *aviz nefavorabil*, Comisia nu poate adopta actul, însă poate fie să înainteze comitetului o versiune modificată a acestuia, fie să prezinte proiectul comitetului de apel^[127]. De asemenea, Comisia poate adopta un proiect de act de punere în aplicare chiar dacă acesta a primit un *aviz nefavorabil*, în cazul în care adoptarea lui neîntârziată este necesară pentru a evita o perturbare importantă a piețelor din domeniul agriculturii sau apariția unui risc la adresa intereselor financiare ale Uniunii, în sensul art. 325 TFUE. Într-un astfel de caz, Comisia prezintă de îndată actul de punere în aplicare adoptat comitetului de apel, iar dacă acesta emite un *aviz nefavorabil* cu privire la actul adoptat, Comisia abrogă imediat acel act. În cazul în care comitetul de apel emite un *aviz favorabil* sau nu emite niciun *aviz*, actul de punere în aplicare rămâne în vigoare^[128]. În plus, este reglementată competența Comisiei de a adopta proiectul de act de punere în aplicare în situații de urgență^[129]. În cazul în care comitetul care a examinat proiectul *nu emite niciun avis*, poziția implicită este aceea că actul poate fi adoptat de Comisie, cu excepția anumitor tipuri de cazuri în care, *prima facie*, nu o poate face^[130]. Cu toate acestea, chiar și în aceste situații Comisia poate înainta comitetului o versiune modificată a proiectului de act de punere în aplicare, sau poate înainta versiunea originală comitetului de apel.

Comisia a subliniat, în propunerea sa inițială, că exercitarea controlului revine statelor membre și că nici Consiliului, nici Parlamentului European nu i-a fost conferit un rol direct în procedura comitetelor, cu toate că acestea păstrează dreptul de a avea acces la infor-

[120] *Idem*, art. 2 alin. (3).

[121] *Idem*, art. 4 alin. (2).

[122] *Idem*, art. 2 alin. (2) lit. a).

[123] *Idem*, art. 2 alin. (2) lit. b).

[124] *Idem*, art. 2 alin. (3).

[125] *Idem*, art. 5 alin. (2).

[126] *Idem*, art. 5 alin. (1).

[127] *Idem*, art. 5 alin. (3).

[128] *Idem*, art. 7.

[129] *Idem*, art. 8.

[130] *Idem*, art. 5 alin. (4).

mații cu privire la desfășurarea procedurii^[131]. Acest lucru este reflectat în Regulament^[132], care prevede că, în cazul în care actul de bază este adoptat prin procedura legislativă ordinară, fie Parlamentul European, fie Consiliul poate aduce oricând la cunoștință Comisiei faptul că apreciază că un proiect de act de punere în aplicare depășește competențele de executare prevăzute de actul de bază. În această situație, Comisia are obligația de a revizui respectivul proiect de act de punere în aplicare; ținând seama de pozițiile exprimate de PE și de Consiliu. Nu este însă obligată să retragă proiectul, ci trebuie să informeze Parlamentul European și Consiliul dacă intenționează să mențină, să modifice sau să retragă proiectul de act de punere în aplicare. Există de asemenea dispoziții referitoare la obligația ca informații privind lucrările comitetelor să fie puse la dispoziția PE și a Consiliului^[133].

(B) EVALUARE

Reformele aduse prin Tratatul de la Lisabona referitoare la ierarhia normelor au fost concepute pentru a simplifica regimul preexistent, dar sunt șanse să fi generat de fapt o creștere a complexității juridice și instituționale. Există patru motive pentru a susține acest lucru.

În primul rând, delimitarea dintre actele delegate și actele de punere în aplicare este în mod inerent problematică, pentru motivele avute în vedere în capitolul precedent. Calificarea actului depinde de faptul dacă actul modifică sau completează actul legislativ – caz în care acesta trebuie să fie un act delegat – sau dacă nu face acest lucru – caz în care acesta este un act de punere în aplicare. Această distincție este plină de dificultăți, din motivele prezentate mai sus^[134].

În al doilea rând, nu va fi clar dacă un anumit act se încadrează într-o categorie sau alta până când acesta este adoptat. Astfel, simplul fapt că actul legislativ primar prevede adoptarea, de exemplu, a unor acte de implementare în conformitate cu un articol de legislație nu ne poate spune dacă un anumit act de punere în aplicare este legal sau nu. Acesta deoarece doar prin analizarea aceluși anumit „act de implementare” se poate decide dacă acesta completează sau modifică, de fapt, actul legislativ și, prin urmare, dacă ar fi trebuit adoptat în forma unui act delegat.

În al treilea rând, delimitarea dintre actele delegate și actele de punere în aplicare este, cu toate acestea, esențială în sistemul Tratatului de la Lisabona, dat fiind că sunt prescrise proceduri și controale foarte diferite în cele două situații. PE nu are un rol oficial în comitetele instituite în temeiul art. 291. Într-adevăr, din punct de vedere formal, nici Consiliul nu are un asemenea rol, deși faptul că reprezentanții din comitet sunt reprezentanți ai statelor membre poate conduce la o anumită legătură cu reprezentanții ministeriali din cadrul Consiliului.

În sfârșit, regimul de la Lisabona va conduce la o mai mare complexitate instituțională. Vor exista comitete de comitologie instituite în temeiul art. 291. Cu toate acestea, vor exista, de asemenea, o mulțime de comisii sau comitete consultative create de către Consiliu și/sau PE în conformitate cu art. 290, pentru a permite acestor instituții să decidă dacă ar

[131] COM(2010) 83 final, 3.

[132] Regulamentul nr. 182/2011 (*supra*, nota 116), art. 11.

[133] *dem*, art. 10.

[134] *Supra*, Capitolul 4.

trebui să-și exercite puterea de veto, și nu există niciun mecanism formal pentru ca astfel de comisii să fie cunoscute sau enumerate.

P. CRAIG, Comitology, Rulemaking and the Lisbon Settlement: Tensions and Strains

(Comitologie, adoptarea deciziilor și aranjamentul de la Lisabona: încordare și tensiuni)^[135]

Distincția dintre actele delegate și actele de punere în aplicare constituie nucleul aranjamentului de la Lisabona. Persistă însă dificultăți analitice și temporale care copleșesc această distincție și care nu au fost înlăturate, în anii ce au trecut de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, prin clarificare pe cale judiciară. Nu este clar în ce măsură legiuitorul UE reflectează sistematic asupra alegerii privind utilizarea actelor delegate sau a celor de punere în aplicare; în măsura în care face acest lucru, considerente politice îi pot influența opțiunea în egală măsură, dacă nu chiar mai mult decât natura analitică a distincției între cele două tipuri de acte. Mai mult decât atât, trecerea timpului a scos la iveală tensiunile constituționale, instituționale și conceptuale avute în vedere mai sus, precum și modul în care aspectele privitoare la forma pe care o îmbracă un act juridic pot avea un impact asupra prezumțiilor normative care stau la baza distincției dintre articolul 290 și articolul 291. Ar fi tentant, dar greșit, să identificăm un câștigător instituțional clar în noul sistem. Adevărul este că toți jucătorii instituționali au pierdut în anumite privințe.

Pentru Parlamentul European, speranța era de egalitate cu Consiliul în ceea ce privește articolul 290, precum și de eliminare a comitologiei, în care reprezentanți ai statelor membre dominau terenul. În realitate, se bucură de egalitate formală cu Consiliul în privința articolului 290, însă înțelegerea comună a reintrodus în acest domeniu comitetele consultative de experți, în care reprezentanții naționali sunt încă dominanți. În plus, o mare parte din procesul de legiferare se desfășoară prin intermediul articolului 291, iar Parlamentul European are o influență și mai redusă în acest nou regim de comitologie decât avea în cel vechi. Cât privește Comisia, idealul ar fi fost să elimine din articolul 290 ceea ce considera a fi constrângeri de comitologie nejustificate, consolidându-și astfel autonomia executivă asupra acestui domeniu, chiar dacă rămânea supusă controalelor prevăzute de articol. În realitate, influența statelor membre a fost menținută în mod direct, prin înțelegerea comună din 2011, o caracteristică ce va fi consolidată în cazul în care intră în vigoare versiunea din 2014, și, indirect, întărită prin prevederile din domeniul legiferării din noile reglementări ale agențiilor. În plus, noul regim de comitologie prevăzut de articolul 291 impune tot atâtea constrângeri asupra Comisiei cât existau în vechiul sistem, aceasta în pofida faptului că, în mod oficial, reprezentanții naționali din comitete sunt separați în mod formal de cei din Consiliu. Din perspectiva Consiliului, pierderea inițială a fost căderea regimului de comitologie din articolul 290, cu toate că, de atunci, încearcă să recupereze terenul prin înțelegerea comună, iar, în cazul în care versiunea revizuită a acesteia va intra în vigoare, sistemul de comitete în temeiul articolului 290 se va apropia tot mai mult de oficializarea care exista înainte de Tratatul de la Lisabona și de sistemul care funcționează în conformitate cu articolul 291.

8. COOPERAREA CONSOLIDATĂ: CONDIȚII ȘI UTILIZARE

Discuția de până acum a fost bazată pe presupunerea că legislația și alte acte ale Uniunii sunt realizate cu participarea tuturor celor douăzeci și opt de state membre. Anterior Tratatului de la Lisabona, existau dispoziții care permiteau, în anumite condiții, ca unele state să adopte acte, chiar dacă nu toate statele membre au luat parte la proces^[136].

[135] BERGSTRÖM și RITLENG (*supra*, nota 102).

[136] Art. 43-45 UE, art. 11 CE.

Realitatea politică pre-Lisabona a fost totuși că, deși exista o oarecare flexibilitate în aplicarea articolelor tratatului^[137], dispozițiile privind cooperarea consolidată nu furnizau baza pentru astfel de inițiative.

Tratatul de la Lisabona a modificat dispozițiile privind cooperarea consolidată, astfel încât să le facă mai ușor de utilizat într-o Uniune de douăzeci și opt de state membre. Articolul 20 TUE autorizează cooperarea consolidată, cu respectarea condițiilor detaliate stabilite în TFUE. Acesta prevede că formele de cooperare consolidată urmăresc să favorizeze realizarea obiectivelor Uniunii, să apere interesele acesteia și să consolideze procesul său de integrare. Pentru a fi stabilită o formă de cooperare consolidată, este necesar ca cel puțin nouă state membre să dorească să participe la aceasta. Regulile care au precedat Tratatul de la Lisabona impuneau ca opt din cele cincisprezece state să participe; astfel, post-Lisabona, cerința unui număr de nouă state din douăzeci și opt constituie o relaxare semnificativă în acest sens. Forma de cooperare trebuie să fie deschisă în orice moment tuturor statelor membre, în conformitate cu art. 328 TFUE. Articolul 20 alin. (2) TUE subliniază că stabilirea unei forme de cooperare consolidată se realizează în ultimă instanță, doar atunci când Consiliul a stabilit că obiectivele urmărite prin această cooperare nu pot fi atinse într-un termen rezonabil de Uniune, în ansamblul său.

Toți membrii Consiliului pot participa la dezbateri, dar numai acei membri ce reprezintă statele membre care participă la cooperarea consolidată iau parte la vot, în conformitate cu regulile prevăzute de art. 330 TFUE. Actele adoptate în cadrul cooperării consolidate sunt obligatorii doar pentru statele membre participante, și nu constituie, în mod oficial, o parte a *acquis*-ului care trebuie să fie acceptat de statele candidate la aderarea la UE. Condițiile pentru stabilirea unei astfel de cooperări sunt cuprinse în art. 326-327 TFUE, coroborate cu art. 20 TUE.

Articolul 326

Formele de cooperare consolidată respectă tratatele și dreptul Uniunii.

Acestea nu pot aduce atingere pieței interne și nici coeziunii economice, sociale și teritoriale. Formele de cooperare consolidată nu pot să constituie o barieră sau o discriminare în schimburile dintre statele membre ori să provoace o denaturare a concurenței între acestea.

Articolul 327

Formele de cooperare consolidată trebuie să respecte competențele, drepturile și obligațiile statelor membre neparticipante. Acestea din urmă nu împiedică punerea lor în aplicare de către statele membre participante.

Regulile detaliate privind stabilirea unei forme de cooperare consolidată se regăsesc în art. 328 și art. 329 TFUE. Dispozițiile din Tratatul de la Lisabona privind cooperarea consolidată conțin, de asemenea, două „clauze pasarele” privind regulile de vot și, respectiv, procedurile de vot^[138]. În plus, Tratatul de la Lisabona cuprinde dispoziții referitoare la cooperarea consolidată în alte domenii, cum ar fi cooperarea judiciară în materie penală și cooperarea polițienească^[139]. Dispozițiile privind cooperarea consolidată au fost utilizate

[137] F. TUYTSCHAEVER, *Differentiation in European Union Law* (Hart, 1999); G. DE BÚRCA și J. SCOTT (ed.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* (Hart, 2000).

[138] Art. 333 TFUE.

[139] Art. 82 TFUE.

post-Lisabona. De asemenea, ele au dat naștere unor contestări juridice care nu au fost încununate de succes^[140].

9. REALITATEA PROCESULUI DECIZIONAL ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

(A) DIMENSIUNEA TEMPORALĂ

Până acum, discuția s-a axat asupra procedurilor legislative. Însă a ne opri aici ar însemna să ne limităm la o cunoaștere imperfectă a procesului legislativ al Uniunii. Pentru a înțelege modul în care se desfășoară în realitate procesul decizional în Uniunea Europeană trebuie să pătrundem și mai departe. Există mai multe dimensiuni ale acestei cercetări, dintre care una are o natură temporală: modul în care au evoluat de-a lungul timpului rolurile jucate în procesul decizional de către instituțiile UE. Nu avem intenția să realizăm aici o analiză istorică, ci mai degrabă una tematică. O temă centrală o constituie dezvoltarea structurii instituționale în afara literei tratatului, ca răspuns la tensiunile dintre Consiliu și Comisie, tensiuni datorate faptului că acestea întruchipau concepții diferite despre Comunitate.

Consiliul a avut în general o percepție interguvernamentală, care cuprindea atât o latură de fond, cât și una procedurală. Pe fond, Consiliul nu preciza clar cât de departe dorea să înainteze pe drumul integrării europene. Procedural, interguvernamentalismul inducea ideea că interesele statelor membre nu ar trebui să fie sacrificate cu prea multă ușurință pentru binele Comunității și că, în calitate de reprezentant al acestor interese, Consiliul ar trebui să păstreze controlul asupra dezvoltării politicilor comunitare.

Comisia avea despre Comunitate o concepție mai degrabă federalistă. Pe fond, aceasta se manifesta prin angajamentul de a înainta spre atingerea obiectivelor Comunității cât mai repede cu putință. În termeni procedurali, viziunea Comisiei înclina în mod natural spre utilizarea votului cu majoritate, având drept consecință faptul că interesele unui stat membru puteau fi sacrificate pentru binele superior al Comunității.

Tratatul inițial de la Roma împărțea competențele între Consiliu și Comisie, dar, în multe privințe, plasa Comisia la cârma dezvoltării politicilor comunitare. Această reiese din dreptul de inițiativă legislativă aparținând Comisiei, dintr-o multitudine de alte funcții care i-au fost încredințate și din faptul că regulile de votare, deși cereau acordul Consiliului pentru adoptarea unei măsuri, impuneau în egală măsură Consiliului unanimitatea, pentru orice modificare^[141]. Mesajul era acela că, în vreme ce Consiliul trebuia să își exprime acordul cu privire la legislația propusă, acestuia nu îi era ușor să modifice un proiect al Comisiei.

Primii aproximativ douăzeci de ani ai Comunității au fost marcați de schimbări *de facto* ale naturii procesului decizional comunitar. Tema unificatoare o reprezenta dominarea crescândă a Comisiei de către Consiliu și limitarea tendințelor federaliste din cadrul Comisiei prin impulsurile interguvernamentale din partea Consiliului. Dezvoltările instituționale în afara literei Tratatului au constituit vehiculul prin intermediul căruia s-a obținut acest lucru.

[140] Cauzele C-274 și 295/11, Spania și Italia/Consiliul EU:C:2013:240; cauza C-209/13, Regatul Unit/Consiliul EU:C:2014:283.

[141] Art. 250 alin. (1) CE.

Compromisul de la Luxemburg a marcat o astfel de dezvoltare. Acesta a furnizat primul exemplu de interguvernamentalism negativ: statele membre puteau bloca măsurile care nu le erau pe plac în cazul în care apreciau că ele le-ar putea afecta interese vitale. Statisticile privind numărul ocaziilor în care a fost efectiv folosită această putere redau numai o parte a poveștii, din moment ce amenințarea exercitării dreptului de veto a conturat politicile promovate de către Comisie^[142].

Orientarea interguvernamentală a Consiliului a avut și o latură pozitivă. Nu ar fi nimic de obiectat împotriva Compromisului de la Luxemburg dacă scopul ultim al acestuia ar fi fost acela de a bloca o măsură. Dar statele membre doreau în același timp instrumente mai fin acordate, prin intermediul cărora să poată influența legislația pe care urmăreau să o vadă adoptată. Influența crescândă a COREPER, înființarea comitetelor de gestiune și de reglementare, recurgerea mai frecventă la art. 208 CE și evoluția Consiliului European reprezintă toate trăsături ale interguvernamentalismului pozitiv. Ele au accentuat influența statelor membre asupra legislației comunitare în mod complementar.

COREPER și comitetele de gestiune/de reglementare au permis o implicare mai formală a Consiliului în detaliile legislației în curs de apariție. Articolul 208 a devenit un vehicul util prin care Consiliul putea sugera acțiuni comunitare, în timp ce Consiliul European permitea statelor membre să discute probleme generale de interes comunitar în afara cadrului Consiliului. Rezultatele deliberărilor lor erau adesea „obligatorii”, în sensul fixării parametrilor viitoarelor acțiuni comunitare, în legătură cu mărirea bugetului PAC sau cu orarul acțiunilor în direcția unei uniuni economice tot mai strânse.

Aceste evoluții au contribuit la euro-scleroza care a asediat Comunitatea pe durata unei mari părți din anii '70. Ecurile s-au făcut simțite și asupra rolului CEJ. Această poveste a fost istorisită pe larg în lucrările importante ale lui Joseph Weiler^[143]. El explică modul în care impedimentele la atingerea obiectivelor Comunității prin intermediul procesului politic au dus la creșterea importanței supranaționalismului normativ. Doctrinile efectului direct, a supremației dreptului comunitar și a priorității au fost esențiale în acest sens, permițând Curții să dezvolte dreptul comunitar, în pofida dificultății de a asigura adoptarea măsurilor prin procesul legislativ^[144].

Multe dintre evoluțiile instituționale care au avut loc inițial în afara literei tratatelor au dobândit un statut *de jure* prin includerea lor în reformele tratatelor: structura comitetelor de gestiune și de reglementare se bucura de o fundație mai solidă, ca urmare a modificării art. 202 CE; AUE a recunoscut Consiliul European; COREPER a primit un statut oficial prin art. 207 CE. Mai mult, trebuie să remarcăm că lucrurile s-au schimbat față de anii '70 și că delimitarea instituțiilor în supranaționale și interguvernamentale nu mai este la fel de acută ca în trecut^[145].

[142] K. NEUNREITHER, „Transformation of a Political Role: Reconsidering the Case of the Commission of the European Communities” (1971-2) 10 JCMS 233.

[143] J. WEILER, „The Community System: The Dual Character of Supranationalism” (1981) 1 YBEL 267 și „The Transformation of Europe” (1991) 100 Yale LJ 2403, 2412-2431.

[144] P. CRAIG, „Once Upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law” (1992) 12 OJLS 453.

[145] A se vedea *supra*, Capitolul 1.

(B) DIMENSIUNEA INTERINSTITUȚIONALĂ

(i) Planificarea agendei legislative

Reforme instituționale din AUE au avut un impact eterogen asupra procesului decizional în cadrul Comunității. Pe de o parte, acestea au accelerat luarea deciziilor prin extinderea votului cu majoritate calificată, însă, pe de altă parte, AUE a crescut complexitatea procesului legislativ; din moment ce Parlamentul deținea acum unele atribuții prin procedura cooperării. Astfel, a devenit evident că era necesară o mai bună colaborare interinstituțională în planificarea programului legislativ general^[146]. În prezent, sistemul operează în felul următor^[147].

La începutul mandatului, Comisia publică un program pe cinci ani, prin care fixează obiectivele strategice pentru acea perioadă, cu un grad destul de ridicat de generalitate^[148]. Ciclul de planificare anuală debutează cu Strategia politică anuală (SPA), menită să aducă laolaltă decizii cu privire la priorități și resurse^[149]. SPA furnizează un cadru strategic anual la nivelul Comisiei și identifică, la începutul anului anterior, prioritățile politice și inițiativele pentru anul următor. De asemenea, alocă resursele financiare și umane necesare pentru aceste inițiative prioritare și stabilește cadrul general privind resursele. Președintele Comisiei prezintă strategia politică anuală Consiliului și Parlamentului European, lansând un dialog cu celelalte instituții cu privire la diferitele domenii de politică. Pe baza strategiei anuale de politică și a dialogului cu Consiliul European, Consiliul și Parlamentul European și luând în considerare progresul înregistrat în procesul bugetar și planificarea operațională, Colegiul stabilește programul de lucru al Comisiei pentru anul următor. SPA astfel modificată constituie baza pentru programul detaliat de lucru al Comisiei pentru un anumit an^[150], care va enumera măsurile legislative și de altă natură care urmează a fi introduse în vederea atingerii obiectivelor stabilite în SPA modificată. El este prezentat Consiliului și PE, de regulă în luna noiembrie.

Fiecare Direcție generală (DG) stabilește Planul de gestiune anuală (PGA) pe baza cadrului general precedent, pentru a arăta modul în care va contribui la îndeplinirea programului general de activitate al Comisiei pentru anul respectiv^[151]. Astfel, PGA transpune inițiativele prioritare și obiectivele strategice ale Comisiei în operațiuni concrete și oferă un instrument care să permită managementului să planifice și să raporteze cu privire la toate activitățile și resursele fiecărei DG. De asemenea, fiecare DG va prezenta un raport anual de activitate (RAA), care reflectă PGA în sensul monitorizării măsurii în care au fost realizate obiectivele^[152].

[146] M. WESTLAKE, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process* (Butterworths, 1994) 19-21.

[147] http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/index_en.htm.

[148] Obiectivele Strategice 2005-2009: Europa 2010, Parteneriat pentru reînnoirea europeană: Prosperitate, solidaritate și securitate, COM(2005) 12 final; J.-C. JUNKER, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change (Strasbourg, 15 iulie 2014), http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf.

[149] Strategia politică anuală pentru 2007, Creșterea încrederii prin acțiune, COM(2006) 122 final; Strategia politică anuală pentru 2009, COM(2008) 72 final; Strategia politică anuală pentru 2010, COM(2009) 73 final.

[150] Programul legislativ și de activitate al Comisiei pentru 2007, COM(2006) 629 final; Programul legislativ și de activitate al Comisiei pentru 2009, Să acționăm acum pentru o Europă mai bună, COM(2008) 712 final; Programul de activitate al Comisiei 2015, Un nou început, COM(2014) 910 final.

[151] http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm.

[152] http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm.

Ciclul se încheie cu Raportul de sinteză al Comisiei care evaluează progresul politicilor, modul în care au fost utilizate resursele și propunerile pentru remedierea deficiențelor semnalate de rapoartele individuale ale DG^[153].

Evaluarea impactului (analiza de impact) este în prezent o caracteristică importantă a planificării legislative a Comisiei^[154]. Aceasta este concepută pentru a identifica și evalua problema și obiectivele urmărite. Ea identifică principalele opțiuni pentru atingerea obiectivului și analizează impactul probabil al acestora în domeniile economic, de mediu și social. Analiza de impact este considerată ca fiind un adjuvant al deciziei politice, iar nu un substitut pentru aceasta. Ea informează factorii de decizie cu privire la impactul propunerilor, lăsând în același timp luarea deciziilor pe seama lor. Astfel, „analiza de impact identifică posibilele efecte pozitive și negative ale acțiunilor de politică propuse, permițând luarea unor decizii de politică informate cu privire la propunere și identificarea compromisurilor ce pot fi făcute în atingerea unor obiective concurente”^[155]. Evaluarea impactului se aplică tuturor inițiativelor majore incluse în SPA sau în programul de lucru al Comisiei.

(ii) Acordurile interinstituționale

Un important mijloc de realizare a unei cooperări interinstituționale oficiale îl constituie acordul sau declarația interinstituțională^[156]. Acestea funcționează pe post de „lipici constituțional”^[157] al Comunității, astfel cum este exemplificat prin Acordul interinstituțional din 1993 privind subsidiaritatea și prin Declarația interinstituțională din 1993 privind democrația, transparența și subsidiaritatea. Astfel de acorduri au fost încheiate și în legătură cu, de exemplu, disciplina bugetară, codificarea, implementarea bugetului și comitologia. Adesea ele stau la baza adoptării unui act normativ ulterior. Astfel, Declarația interinstituțională privind democrația, transparența și subsidiaritatea a constituit catalizatorul legislației privind transparența în cadrul Consiliului și al Comisiei^[158]. În prezent, art. 295 TFUE reglementează expres acordurile interinstituționale și dispune că acestea pot avea caracter obligatoriu.

(iii) Elaborarea politicilor specifice

Vom analiza în cele ce urmează modurile de interacțiune ale instituțiilor la elaborarea unui anume act normativ. Conținutul unei propuneri legislative va apărea, de regulă, în cuprinsul agendei legislative a Comisiei. Comisarii își asumă răspunderea generală pentru o propunere ce ține de domeniul lor, iar propunerea este conturată de direcția generală relevantă, după interacțiune cu grupuri de interes, experți naționali și înalți funcționari publici. Atunci când cei vizați în mod direct de măsura propusă și-au dat acordul, proiectul este trimis către cabinetul comisarului. În cazul în care comisarul este mulțumit de proiect, îl

[153] A se vedea, e.g., Sinteza realizărilor Comisiei în materie de gestiune în 2009, COM(2010) 281 final; Sinteza realizărilor Comisiei în materie de gestiune în 2013, COM(2013) 342 final.

[154] http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/impact-assessment/index_en.htm.

[155] Analiza de impact, COM(2002) 276 final, 2; Orientări privind analiza de impact, SEC(2009) 92, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm.

[156] J. MONAR, „Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its Dynamics after Maastricht” (1994) 31 CMLRev 693.

[157] WESTLAKE (supra, nota 146) 101.

[158] Decizia Consiliului 93/731/CE [1993] JO L340/43; Decizia Comisiei 94/90/CE [1994] JO L46/58.

înaintează colegiului comisarilor. Propunerile legislative, odată formulate, necesită aprobarea întregii Comisii. De regulă, colegiul comisarilor se reunește săptămânal.

Rolul grupurilor de experți naționali și al funcționarilor în procesul cristalizării politicilor este unul interesant. Formularea propunerii presupune colaborarea strânsă cu o varietate de grupuri. Aceasta are loc înainte ca propunerea să își înceapă călătoria legislativă oficială. Aparatele birocratice la nivel național și al Uniunii pot deveni mai strâns conectate.

W. WESSELS, *Administrative Interaction* (Interacțiunea administrativă)^[159]

Prin participarea la procesul decizional comunitar, funcționarii publici naționali câștigă „acces” și „influență” în procesul de luare și de punere în aplicare a deciziilor la nivelul CE, sporindu-și astfel și importanța în cadrul sistemului lor național. Același calcul general privind raportul cost-beneficiu se aplică funcționarilor comunitari, care câștigă acces și influență asupra domeniilor „naționale” prin deschiderea ciclului politic față de colegii lor de la nivel național – cu toate că federaliștii și supranaționaliștii tradiționali ar argumenta că aceasta constituie o pierdere inacceptabilă a autonomiei și independenței aparatului birocratic al CE. Această analiză cost-beneficiu efectuată de funcționari (*mutatis mutandis*, de către șefi de stat, miniștri și grupuri de interese, dar nu și de către membrii parlamentelor naționale) creează o dinamică semnificativă în direcția integrării europene, conducând la cooperarea funcționarilor într-un sistem nou de guvernare partajată, și nu la un transfer al loialității funcționarilor naționali către un alt centru. Această etapă în evoluția statală se caracterizează printr-un grad sporit de cooperare pe verticală, între diferitele niveluri de guvernare, precum și pe orizontală, între mai multe grupuri de actori.

Interacțiunile pe mai multe niveluri (*multi-level*) ale funcționarilor publici din cadrul mai multor administrații naționale și internaționale consolidează astfel tendințele către forme specifice de „partajare” sau „fuziune” a atribuțiilor între „birocrati și politicieni”, identificate de studii fără legătură cu CE.

Grupurile de interes participă de asemenea la formarea politicilor. Având în vedere că motto-ul lobby-ului este „să tragem direct la țintă”, trebuie să ne așteptăm la organizarea unor grupuri de interes la nivel european^[160]. Lobby-ul de succes depinde de dezvoltarea unei bune capacități de previziune, urmărirea agendei naționale, menținerea unor bune relații cu administrațiile naționale, menținerea unor contacte strânse cu funcționarii Comisiei, prezentarea unor argumente raționale, capacitatea de cooperare, dezvoltarea unei perspective europene și luarea în considerare a procesului de punere în aplicare a politicilor^[161]. Pentru cultivarea acestui proces au fost înființate multe euro-asociații, dar atitudinea Comisiei față de acestea a fost ambivalentă^[162].

Comisia și-a elaborat propriile principii care să reglementeze interacțiunile sale cu grupurile de interes. Există un registru pentru astfel de grupuri^[163], iar acestea trebuie să respec-

[159] W. WALLACE (ed.), *The Dynamics of European Integration* (RISIA/Pinter, 1990) 230.

[160] A se vedea, e.g., S. MAZEY și J. RICHARDSON, *Lobbying in the EC* (Oxford University Press, 1992); R.H. PEDLER și M. VAN SCHENDELEN (ed.), *Lobbying the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups* (Dartmouth, 1994).

[161] S. MAZEY și J. RICHARDSON, „Pressure Groups and Lobbying in the EC”, în J. LODGE (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future* (ed. a 2-a, Pinter, 1993) 44.

[162] *Idem*, 38-39. A se vedea, de asemenea, S. MAZEY și J. RICHARDSON, „Interest Groups and EU Policy-Making: Organizational Logic and Venue Shopping”, în J. RICHARDSON (ed.), *European Union: Power and Policy-Making* (ed. a 3-a, Routledge, 2006), Capitolul 12.

[163] <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>.

te un cod de conduită^[164]. Cărțile verzi și alte mecanisme asemănătoare sunt utilizate pentru a obține punctele de vedere ale acestora. De asemenea, Comisia impune grupurilor anumite standarde. Presiunile din partea grupurilor de interes la nivelul UE sunt de așteptat, însă aceasta nu înseamnă că trebuie să ne complacem în această situație. Grupurile realizatoare de profit le depășesc pe cele non-profit la o diferență semnificativă, iar resursele lor sunt considerabil mai mari. Costurile organizării la nivel european pot fi extrem de oneroase pentru sectorul de voluntariat/non-profit. Grupurile puternice se pot face auzite fără a ține seama dacă există drepturi formale de participare, ceea ce în mod evident nu se întâmplă în cazul celor cu resurse financiare reduse.

Odată formulată o propunere a Comisiei, ea își urmează calea către Consiliu și, de regulă, către Parlamentul European. COREPER are o importanță crucială în legătură cu implicarea Consiliului în acest proces. Înainte ca orice măsură să fie vizualizată de Consiliu, ea este deja examinată în detaliu de grupurile de lucru care asistă COREPER, precum și de COREPER I sau II. Aceste grupuri de lucru sunt alcătuite din funcționari naționali și experți din statele membre, plus un membru al Comisiei. Ele pot avea un caracter permanent sau *ad-hoc*. Pot exista 200-250 astfel de grupuri în același timp^[165]. Grupurile de lucru examinează propunerea Comisiei și pregătesc un raport, care va indica părțile asupra cărora s-a ajuns la un acord (punctele „I”) și toate celelalte puncte (punctele „II”). Ultimele urmează a fi discutate în cadrul COREPER.

COREPER contribuie, de asemenea, la stabilirea agendei Consiliului. Chestiunile cu privire la care există acord în cadrul COREPER sunt plasate pe „lista A”, urmând să fie adoptate fără dezbateri. Dacă nu s-a ajuns la un acord în cadrul COREPER, astfel de probleme sunt plasate pe „lista B”, ceea ce indică necesitatea dezbaterii și adoptării unei decizii de către Consiliu. Membrii COREPER participă la ședințele Consiliului în calitate de consultanți ai reprezentanților lor naționali la nivel ministerial. De asemenea, COREPER negociază cu PE în situația convocării comitetului de conciliere în conformitate cu procedura codeciziei (*autorii fac probabil referire la procedura legislativă ordinară – n.r.*).

Președinția Consiliului coordonează întrunirile diferitelor consilii sectoriale și mediază conflictele apărute între state membre, între statele membre și Comisie și între Consiliu și Parlament.

Rolul Parlamentului în adoptarea legislației este la fel de important, cea mai mare parte din activitatea legislativă a Parlamentului fiind efectuată de comisii permanente. Comisia competentă întocmește proiectul inițial de raport asupra legislației înaintate Parlamentului în baza art. 289 TFUE. Responsabilitatea întocmirii raportului comisiei este încredințată unui raportor, care prezintă comisiei proiectul de raport. De regulă, acesta cuprinde patru părți: sugestiile de modificări la propunerea Comisiei; un proiect de rezoluție legislativă; o declarație explicativă și orice alte anexe relevante. Comisia sfătuiește membrii PE cu privire la modul în care să voteze în sesiunea plenară, iar raportorul acționează de obicei ca purtător de cuvânt al comisiei. Discuția anterioară a semnalat accentul pus pe dialog și pe căutarea consensului în diferitele etape ale procedurii legislative ordinare^[166].

[164] <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=en>.

[165] F. HAYES-RENSHAW, C. LEQUESNE și P. MAYOR LOPEZ, „The Permanent Representations of the Member States to the European Communities” (1989) 27 JCMS 119, 132.

[166] Pp. 139-147.

10. DEMOCRAȚIA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: DEZBATERE ȘI EVALUARE

Legitimitatea democratică a procesului decizional în cadrul UE a constituit multă vreme obiectul dezbaterilor^[167]. Acestea au început mai ales după adoptarea Tratatului de la Maastricht, după cum reflectă rapoartele instituțiilor care au dus la CIG din 1996^[168] și filonul bogat al literaturii de specialitate. O parte importantă a acestei literaturi este preocupată de „deficitul democratic” al Uniunii^[169]. În vreme ce opiniile asupra acestui aspect sunt împărțite, prezentarea următoare, dezvoltată pe baza rezumatului lui Joseph Weiler cu privire la deficitul democratic^[170], este destul de reprezentativă. Este important să înțelegem că expresia „deficit democratic” înglobează o serie de trăsături diferite care trebuie distinse.

(A) NATURA DEZBATERII

O critică importantă adusă procesului decizional al Uniunii a fost aceea că este „indiferent față de presiunile democratice”. O trăsătură esențială a regimurilor democratice este posibilitatea alegătorilor de a schimba guvernarea^[171]. Aceasta nu se aplică și Uniunii. Puterea legislativă este împărțită între Consiliu, Comisie și Parlament. Numai Parlamentul este ales în mod direct. Prin urmare, o modificare a compoziției Parlamentului prin intermediul alegerilor europene nu duce în mod necesar la o schimbare a politicii UE, având în vedere că el este doar o parte a puterii legislative, cu toate că schimbările recente privind alegerile pentru PE, în urma cărora Președintele Comisiei este candidatul unui anumit partid în PE, au ameliorat această problemă, deși nu au înlăturat-o.

O a doua fațetă a problemei deficitului democratic se referă la „dominația exercitată de către executiv”. Transferul de competență către UE consolidează puterea executivului în

[167] Discuția se inspiră parțial din P. CRAIG, „Integration, Democracy and Legitimacy”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 2.

[168] CRAIG (supra, nota 14); G. DE BÚRCA, „The Quest for Legitimacy in the European Union” (1996) 59 MLR 349.

[169] A se vedea, în materie de cărți numai, S. GARCIA (ed.), *European Identity and the Search for Legitimacy* (Pinter, 1993); J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (Frank Cass, 1995); A. ROSAS și E. ANTOLA (ed.), *A Citizens' Europe: In Search of a New Order* (Sage, 1995); R. BELLAMY, V. BUFACCHI și D. CASTIGLIONE (ed.), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Lothian Foundation Press, 1995); S. ANDERSEN și K. ELIASSEN (ed.), *The European Union: How Democratic Is It?* (Sage, 1996); R. BELLAMY și D. CASTIGLIONE (ed.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives* (Blackwell, 1996); R. BELLAMY (ed.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives* (Avebury, 1996); F. SNYDER (ed.), *Constitutional Dimensions of European Economic Integration* (Kluwer, 1996); R. DEHOUSSE (ed.), *Europe: The Impossible Status Quo* (1997); D. CURTIN, *Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy* (Kluwer, 1997); P. CRAIG și C. HARLOW (ed.), *Lawmaking in the European Union* (Kluwer, 1998); J. WEILER, *The Constitution of Europe* (Cambridge University Press, 1999); C. HOSKYNs și M. NEWMAN (ed.), *Democratizing the European Union* (Manchester University Press, 2000); B. LAFFAN, R. O'DONNELL și M. SMITH, *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration* (Routledge, 2000); F. MANCINI, *Democracy and Constitutionalism in the European Union* (Hart, 2000); K. NEUNREITHER și A. WIENER (ed.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Oxford University Press, 2000); R. PRODI, *Europe As I A se vedea It* (Polity, 2000); K. NICOLAÏDIS și R. HOWSE (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford University Press, 2001); W. VAN GERVEN, *The European Union: A Polity of States and Peoples* (Hart, 2005).

[170] J. WEILER, U. HALTERN și F. MAYER, „European Democracy and its Critique”, în J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (Frank Cass, 1995) 32-33; J. WEILER, „European Models: Polity, People and System”, în CRAIG și HARLOW (supra, nota 47), Capitolul 1.

[171] A. FOLLESDAL și S. HIX, „Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik” (2006) 44 JCMS 533, 534-537.

dauna parlamentelor naționale. Aceasta se datorează dominanței Consiliului și a Parlamentului European în procesul decizional al UE și dificultății întâmpinate de organele parlamentare naționale în exercitarea unui control real asupra deciziilor luate de UE. Cu toate că existența PE atenuează această problemă prin aceea că pune la dispoziție un for ales la nivel european, totuși nu o înlătură. Aceasta se datorează atribuțiilor sale limitate, lipsei de interes a electoratului față de alegerea PE și absenței unui sistem elaborat de partide în cadrul UE.

O a treia trăsătură a problemei deficitului democratic este „eludarea discuțiilor democratice”. Această critică se aplică cel mai frecvent activității structurii complexe a comitetelor, cunoscută generic sub titlul de comitologie. Am observat că multe regulamente tehnice, dar importante, sunt elaborate de comitetele înființate ca urmare a delegării de putere către Comisie. Tehnocrații și grupurile de interes naționale au dominat această sferă a procesului decizional, mergând până la excluderea altor canale obișnuite de luare a deciziilor într-un mod democratic, cum ar fi Parlamentul European și chiar Consiliul.

În al patrulea rând, există ceea ce putem numi „problema distanței”. Multe chestiuni au fost transferate Bruxelles-ului de către statele membre, îndepărtându-le astfel de cetățeni.

Un al cincilea aspect al deficitului democratic poate fi numit „problema transparenței și a complexității”. În mod tradițional, o mare parte a procesului decizional al Uniunii, în special în Consiliu, a avut loc în spatele ușilor închise. În plus, însăși complexitatea procedurilor legislative a însemnat că este practic imposibil pentru oricine, în afară de un expert, să le înțeleagă.

În al șaselea rând, există așa-numita „problemă a dezechilibrului de fond”. Autorii cu orientare de stânga afirmă că deficitul democratic ar trebui să cuprindă și dezechilibrul între muncă și capital, despre care susțin că a fost sporit prin liberalizarea pieței europene.

În sfârșit, există „problema slăbirii controlului judiciar”. O serie de sisteme juridice cuprind instanțe care au competența de a se pronunța asupra constituționalității legislației primare. Transferul de competență către UE semnifică reducerea întinderii unei asemenea competențe.

(B) EVALUARE: CADRUL DE REFERINȚĂ EMPIRIC

Trăim din și prin limbaj. Însuși limbajul deficitului democratic este puternic în imagistică. Evocă un nivel de bază de care ne îndepărtăm, o impresie confirmată de analogia cu deficitul bugetar. Democrația nu poate fi însă măsurată în același fel ca bugetul. Orice evaluare a argumentării deficitului democratic trebuie să aibă în mod necesar o latură empirică și una teoretică. Discuția care urmează nu înseamnă că democrația UE nu poate fi îmbunătățită. Ceea ce înseamnă însă este că trebuie să fim corecți în evaluarea democrației din cadrul UE prin comparație cu regimurile naționale și în comparație cu felul în care s-ar prezenta situația dacă UE nu ar exista. Cadrul de referință empiric este apreciat pe calea comparației cu situația în care lucrurile ar fi rămas gestionate la nivel național. Aceasta ne cere să evaluăm procesul decizional din cadrul sistemelor politice naționale, astfel cum se prezintă în realitate și să postulăm care ar fi poziția acestuia dacă nu ar exista UE.

(i) Cmparația cu sistemele naționale

Primul pas al argumentării ne poartă pe un tărâm familiar. Executivul are tendința de a domina majoritatea formelor interne moderne de organizare statală. Gradul de dominare variază, dar afirmația rămâne valabilă la nivel general. Ideea că parlamentele naționale controlează într-adevăr apariția sau conținutul normelor legislative este rareori conformă realității. Privită din acest unghi, critica adusă procesului decizional al Comunității referitoare la „dominația exercitată de către executiv” pare mai slabă.

Mai mult, nu este în niciun caz de la sine înțeles că PE are asupra conținutului legislației o putere mai redusă decât cea a parlamentelor naționale. Marea majoritate a legislației importante a Uniunii este supusă acum procedurii legislative ordinare. PE a avut un randament destul de ridicat în obținerea acceptării modificărilor propuse de el^[172], iar sistemul trilogurilor contribuie la a asigura că preocupările PE se reflectă în versiunea finală a unui act legislativ. S-ar putea argumenta că aceste modificări erau minore sau unele pe care Consiliul era dispus să le accepte. Prima parte a afirmației poate fi verificată doar prin studierea diferitelor acte legislative în discuție. Ultima parte este excesiv de simplistă: în mod evident, Consiliul trebuie să accepte modificările, din moment ce altfel norma nu va deveni lege, dar aceasta nu dovedește că PE nu a exercitat niciun fel de putere. Realitatea este că multe parlamente naționale trebuie să lupte pentru a impune schimbări în proiectele legislative care nu sunt susținute de executiv.

Înțelegerea realității procesului decizional național este, de asemenea, importantă în momentul examinării problematicei comitologiei și a „eludării procesului democratic obișnuit”. Aici, Uniunea avea o problemă reală. Totuși, legitimarea normelor secundare constituie o problemă endemică a tuturor sistemelor politice interne. Regatul Unit, spre exemplu, nu a soluționat în mod satisfăcător necesitatea adoptării rapide a normelor secundare și nevoia de a asigura verificarea eficientă a legislației. Într-adevăr, numeroase acte cu caracter legislativ nu sunt deloc examinate de legiuitorul britanic. În orice caz, Tratatul de la Lisabona a produs un impact pronunțat, astfel cum am văzut mai sus, cu privire la tipurile de acte care fac obiectul unor astfel de proceduri de comitete.

(ii) Cmparația cu sistemele internaționale

Al doilea pas al argumentației ne duce pe un teren mai puțin familiar. Supoziția obișnuită este aceea că, în cazul în care nu ar exista UE, atunci chestiunile care sunt în prezent de competența sa ar fi soluționate la nivel național. Astfel, deciziile ar fi adoptate mai aproape de cetățeni, ameliorând, prin urmare, „problema distanței”, iar parlamentele naționale ar avea un control mai mare, temperând, deci, problema „dominației exercitate de către executiv”.

Concluzia nu decurge din premisă. Presiunile pentru o oarecare formă de coordonare internațională ar fi în continuare prezente, chiar dacă UE nu ar fi existat niciodată. Una din învățăturile teoriei integrării care au rezistat în timp este aceea că schimburile transfrontaliere de mărfuri creează manifestări externe de politică internațională, care dau naștere

[172] WESTLAKE (supra, nota 10) 39; S. BOYRON, „The Co-decision Procedure: Rethinking the Constitutional Fundamentals”, în CRAIG și HARLOW (supra, nota 47), Capitolul 8; MAURER (supra, nota 47) 21-29.

la rândul lor unor stimulente pentru coordonarea politicilor^[173]. În cazul acesta, problema centrală devine nu dacă statele interacționează, ci modul în care o fac. Ele pot realiza acest lucru prin acorduri internaționale *ad-hoc*, implicând două sau mai multe părți. Unele forme de cooperare internațională mai stabile sunt adesea preferate, pentru a se evita costurile de negociere și de încheiere a coordonării *ad-hoc*. Aceasta se întâmplă mai ales în cazul în care crește numărul părților participante, iar chestiunile în care se dorește coordonarea sunt mai largi.

Prin urmare, adevărata diferențiere trebuie făcută între modurile în care probleme cum ar fi „distanța”, „dominația executivului”, „transparența” și altele asemenea se derulează, dar în raport de aceste forme diferite de coordonare internațională. Fără îndoială, persoanele private au o influență mult mai mică în situația în care reglementarea se realizează printr-o serie de acorduri internaționale *ad-hoc*, decât atunci când sunt reglementate prin intermediul unui organism de tipul UE. Există o serie de argumente care susțin acest lucru: acordurile internaționale nu includ de regulă un for de genul PE; astfel de acorduri sunt adoptate de executiv, sunt conduse de executiv și sunt finalizate de executiv; parlamentele naționale exercită de regulă doar un control minim – există posibilitatea ca ele să trebuiască să își exprime aprobarea față de acord, dar orice supraveghere parlamentară după acest moment este, în cel mai bun caz, destul de marginală.

(C) EVALUARE: CADRUL DE REFERINȚĂ NORMATIV

(i) Patru abordări distincte

Putem analiza acum aspectul teoretic al problemei deficitului democratic. Ceea ce divide opiniile comentatorilor este importanța variabilă pe care aceștia o acordă unor aspecte diferite ale democrației, atunci când analizează UE. Acest lucru poate fi observat prin confruntarea a patru abordări în literatura de specialitate.

Moravcsik apără UE împotriva afirmației că aceasta suferă de un deficit democratic pornind de la o abordare a democrației în termeni de controale și echilibrare (*checks and balances*)^[174]. Din această perspectivă, el susține că „controalele și echilibrul constituțional, controalele democratice indirecte prin intermediul guvernelor naționale și atribuțiile crescânde ale Parlamentului European sunt suficiente pentru a garanta că elaborarea politicilor UE este, în aproape toate cazurile, clară, transparentă, eficientă și receptivă din punct de vedere politic la exigențele cetățenilor europeni”^[175]. El subliniază mecanismele de responsabilitate democratică directă și indirectă în UE, prin intermediul PE și prin intermediul Consiliului și Consiliului European^[176]. Observă, pe bună dreptate, că, în măsura în care UE ia decizii în anumite domenii care sunt protejate de contestarea politică directă, se poate încerca o analogie cu domeniile în care sunt utilizate metode analoage de luare a deciziilor în statele

[173] A. MORAVCSIK, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (1993) 31 JCMS 473, 485; W. WESSELS, „The Modern West-European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity?”, în ANDERSEN și ELIASSEN (*supra*, nota 169), Capitolul 4; G. MAJONE, „The European Community Between Social Policy and Social Regulation” (1993) 31 JCMS 153 și „The Rise of the Regulatory State in Europe” (1994) West European Politics 1; CRAIG (*supra*, nota 167).

[174] A. MORAVCSIK, „In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing Legitimacy in the European Union” (2002) 40 JCMS 603.

[175] *Idem*, 605.

[176] *Idem*, 609-610.

naționale^[177]. Astfel, pentru Moravcsik, o „justificare clasică pentru democrație este de a controla și canaliza puterea arbitrară și potențial coruptă a statului”^[178], iar poziția centrală a acestei teme în argumentația lui Moravcsik se reflectă în faptul că el se axează pe constrângerile de fond, administrative și procedurale impuse puterii UE.

Cu toate acestea, teoria lui Moravcsik a fost contestată de către autori precum Weiler^[179], Bellamy^[180] sau Follesdal și Hix^[181], care sunt mai preocupați de aspectele interne (*input aspects*^[181]) ale democrației. Ei susțin că UE suferă de disjunctia dintre putere și responsabilitate electorală, ceea ce constituie un element important al criticii deficitului democratic al UE. Astfel, spre exemplu, Follesdal și Hix susțin că un regim politic democratic presupune competiție pentru conducerea politică și dezbateri asupra politicii, acesta fiind un element esențial chiar și al celei mai „subțiri” teorii a democrației, și că acest lucru a lipsit în UE. Ei afirmă că democrația impune existența unor proceduri care să reglementeze concurența pentru controlul asupra autorității politice și că preferințele cetățenilor care participă la alegeri determină rezultatul, astfel încât guvernul este receptiv la majoritatea acestor preferințe, sau la o cât mai mare parte dintre acestea^[182]. Ei consideră că aceste caracteristici sunt absente în UE, deoarece nu există nicio opoziție instituționalizată, iar oportunitățile de a prezenta un set alternativ de rezultate politice decât cele susținute în prezent de către Comisie, Consiliu și PE sunt insuficiente. Mai mult decât atât, astfel de concursuri electorale sunt esențiale pentru formarea preferințelor electoratului privind probleme de politică^[183].

A. FOLLESDAL ȘI S. HIX, Why there is a Democratic Deficit in the EU:

A Response to Majone and Moravcsik

(De ce există un deficit democratic în UE:

un răspuns la teoriile lui Majone și Moravcsik)

În prezent, există mai multe caracteristici cu iz constituțional și instituționale care să izoleze UE de competiția politică. Fundamental, nu există niciun concurs electoral pentru conducerea politică la nivel european sau pentru direcția de bază a agendei politice a UE. Reprezentanții la nivelul UE sunt aleși, și, astfel, pot fi în mod oficial „dați afară”. Cu toate acestea, procesele de alegere a politicienilor naționali și chiar a membrilor Parlamentului European nu constituie dispute cu privire la conținutul sau direcția politicii UE. Alegerile naționale abordează problemele politice interne, în care politicile diferitelor părți privind problemele de pe agenda UE sunt rareori dezbătute. În mod similar, așa cum s-a discutat, alegerile pentru Parlamentul European nu sunt, de fapt, despre Europa, ci reprezintă „concursuri naționale de nivel secundar”. Ele sunt purtate

[177] *Idem*, 613-614.

[178] *Idem*, 606.

[179] WEILER (*supra*, nota 170).

[180] R. BELLAMY, „Democracy without Democracy? Can the EU's Democratic «Outputs» be Separated from the Democratic «Inputs» provided by Competitive Parties and Majority Rule?” (2010) 17 JEPP 2.

[181] FOLLESDAL ȘI HIX (*supra*, nota 171).

[*] În limba engleză, autorii folosesc noțiunile de *input democracy*, *output democracy*, *input legitimacy* și *output legitimacy*. Am ales să traducem aceasta prin „intern” și „extern”, noțiunile fiind extrem de complexe. Mai riguros, fac referire la sensibilitatea UE la preocupările cetățenilor ca rezultat al reprezentativității acestora (prin raportare la „calitatea” proceselor electorale și a organelor reprezentative ale UE) și al participării cetățenilor la luarea deciziilor – *input aspects*, precum și la efectivitatea, pentru cetățeni, a proceselor instituționale și legislative din cadrul UE – *output aspects* – n.r.

[182] *Idem*, 547.

[183] *Idem*, 552.

de partidele naționale cu privire la performanța guvernelor naționale, cu o prezență la vot mai mică decât alegerile naționale, și, prin urmare, sunt câștigate de către partidele de opoziție. Prin urmare, alegătorii nu au în niciun moment posibilitatea de a alege între candidații rivali pentru executivul de la nivel european, de a alege între agendele politice rivale pentru o acțiune a UE sau de a demite reprezentanții aleși pentru pozițiile lor politice sau pentru acțiunile lor la nivelul UE.

În timp ce autori precum Weiler și Follesdal și Hix nu sunt de acord cu anumite principii ale argumentului lui Moravcsik, punctul lor de vedere a fost la rândul său contestat de către Menon și Weatherill^[184]. Esența acestui dezacord reflectă, încă o dată, diferențele de opinie cu privire la factorii care ar trebui să aibă prioritate atunci când analizăm democrația în UE. Menon și Weatherill susțin că legitimitatea externă (*output legitimacy*) este deosebit de importantă în acest sens. Ei consideră că a folosi concepte statale pentru a măsura legitimitatea UE înseamnă, în mod greșit, a presupune că UE urmărește să devină un stat, și că, în măsura în care ar putea să existe o anumită logică în a ne inspira din practica statelor atunci când analizăm legitimitatea UE, acest lucru trebuie făcut pe deplin conștienți de eșecul statelor de a se ridica la nivelul propriilor idealuri^[185]. Autorii susțin că eficiența UE depinde de abilitatea Comisiei și a CJUE de a acționa în calitate de „instituții autonome viguroase”^[186].

Legitimitatea externă este privită ca fiind deosebit de importantă^[187]. Eficacitatea este o „sursă de legitimitate”^[188] și, prin urmare, aceste instituții nu ar trebui să fie îngrădite de abordările teoretice tradiționale despre responsabilitate democratică în cadrul statelor naționale. Menon și Weatherill susțin, în plus, că supranaționalismul poate oferi un remediu pentru eșecurile democratice ale statelor naționale, prin impunerea de obligații executorii care cer statului să respecte interesele care ar avea, de regulă, o influență redusă sau chiar inexistentă în procesul decizional la nivel național^[189]. Autorii sunt sceptici cu privire la argumentele menite să abordeze deficitul democratic din UE concentrându-se asupra legitimității interne (*input legitimacy*), cum ar fi: alegerea Președintelui Comisiei; creșterea controlului PE asupra executivului; inițiativele destinate să sporească responsabilitatea electorală și mandatul instituțiilor UE în acord cu preferințele electorale^[190].

A patra dintre abordările contrastante cu privire la democrație și Uniunea Europeană aduce, încă o dată, un punct de vedere diferit. Își are originea în lucrarea lui Nicolaïdis^[191], care pornește de la premisa că deficitul de legitimitate al UE nu va fi eliminat prin amestecul în funcționarea instituțiilor UE și că democrația în Europa ar trebui să fie percepută în termeni de interdependență democratică. În acest scop, teoria articulează un concept de „demoirație” (*demoicracy*), care are următoarea conotație.

[184] A. MENON ȘI S. WEATHERILL, „Democratic Politics in a Globalising World: Supranationalism and Legitimacy in the European Union”, LSE, Law, Society and Economy Working Papers 13/2007.

[185] *Idem*, 2.

[186] *Ibidem*.

[187] *Idem*, 6-9.

[188] *Idem*, 3.

[189] *Idem*, 3, 10-15, 18.

[190] *Idem*, 4-5, 20-22, 24.

[191] K. NICOLAÏDIS, „European Democracy and Its Crisis” (2013) 51 JCMS 351.

K. NICOLAÏDIS, *European Democracy and Its Crisis*
(*Democrația europeană și criza acesteia*)^[192]

Democrația europeană este o Uniune a popoarelor, înțelegă atât ca state, cât și ca cetățeni, care guvernează împreună, însă nu ca o singură entitate. Aceasta reprezintă o a treia cale, raportată la cele două alternative care echivalează democrația cu un singur *demos*, fie el național sau european. Ca democrație în devenire, UE nu este nici o uniune de state democratice, cum ar dori adepții teoriei „suveranității” sau „interguvernamentalismului”, și nici o Uniune-ca-stat-democratic, cum și-ar dori „federaliștii”. O Uniune-ca-democrație ar trebui să rămână un proces deschis de transformare, care urmărește să atenueze tensiunile inerente în urmărirea deschiderii reciproce radicale între popoare separate.

În acest scop, Nicolaïdis articulează zece principii directe care formează conceptul său de *demoicracy*. Acestea sunt: „autonomie” – înglobând ideea că statele membre ar trebui să aibă dreptul de intrare și de ieșire, și că acestea ar trebui să rămână „stăpâne” asupra tratatului; „garanții” – pentru a se asigura egalitatea statelor în cadrul UE; „pluralitate” – pentru a contracara deriva către majoritarismul inerent logicii democratice moderne; „transnaționalism” – însemnând, în acest context, că o *demoicracy* ar trebui să acorde prioritate drepturilor și obligațiilor transnaționale, dar în același timp să protejeze împotriva asimilării coercitive; „echivalență” – sugerând o preferință pentru recunoaștere reciprocă, mai degrabă decât armonizare; „mediere” – prin care cei din cadrul statului-națiune traduc și stăpânesc politica UE; „împuternicire” – care abordează oportunitatea subsidiarității; „complementaritate” – între formele de responsabilitate naționale și cele din UE; „co-cetățenie” – presupunând coexistența unor concepții naționale și europene de cetățenie; și „diversitate” – angajamentul la diversitate, într-o *demoicracy*, „ar trebui să servească drept jalon mental pentru a rezista atracției către unicitate – fie că este vorba de un singur popor, un singur stat, o singură voce pe scena mondială sau o singură poveste pentru UE”^[193].

(ii) *Evaluare: Democrația internă și UE*

Spațiul nu ne permite să analizăm în detaliu aceste argumente contradictorii^[194]. Următoarele observații pot fi totuși făcute. Tratatul de la Lisabona a atenuat, dar nu a înlăturat preocupările legate de democrația internă (*input democracy*). Transparența în cadrul Consiliului a fost îmbunătățită. Atribuțiile Parlamentului European au crescut, prin extinderea procedurii legislative ordinare la noi domenii. De asemenea, PE deține un control mai mare asupra numirii președintelui Comisiei decât până în prezent, mai ales în lumina modului în care s-au desfășurat alegerile pentru PE din 2014, când candidații pentru Președinția Comisiei au dus o campanie activă în calitate de candidați nominalizați de un partid din PE. Astfel, în timp ce Consiliul European are în continuare ultimul cuvânt de spus cu privire la alegerea președintelui Comisiei, este puțin probabil ca acesta să încerce să impună Parlamentului un alt candidat decât persoana care reprezintă partidul câștigător în alegerile pentru PE. În măsura în care UE a fost zugrăvită ca o formă de organizare în care politica UE este separată de politicile de partid, o legătură formală între partidul sau coali-

[192] *Idem*, 353.

[193] *Idem*, 365.

[194] A se vedea CRAIG (*supra*, nota 167) pentru o analiză mai detaliată.

ția dominantă în PE și numirea președintelui Comisiei servește pentru a consolida legătura dintre aceste fațete ale politicii. Acest lucru ameliorează disjunția dintre putere și responsabilitate care a stat la baza criticilor anterioare.

Cu toate acestea, există în continuare obstacole în calea formării unei legături mai strânse între politica UE și viața politică, chiar și după reformele aduse de Tratatul de la Lisabona. Agenda politică a UE nu se găsește exclusiv în mâinile PE și/sau ale Comisiei. Consiliul și Consiliul European au atât o contribuție *de jure*, cât și una *de facto*. Președintele Comisiei este doar un membru al echipei Comisiei, iar ceilalți comisari nu vor fi în mod necesar de aceeași convingere politică ca președintele sau ca partidul dominant în PE. În acest sens, este importantă și absența unui sistem dezvoltat de partide la nivelul UE. Alegerile în cadrul UE au constituit până în prezent confruntări între partidele politice naționale, în care problemele politice interne predomină adesea, astfel încât nu a fost conturată o agendă politică clară cu privire la problemele UE, care să fie prezentată alegătorilor și în funcție de care aceștia să voteze. Rămâne de văzut în ce măsură va fi afectat acest aspect de modul în care s-au desfășurat alegerile în 2014. Mai mult decât atât, ar trebui recunoscut și faptul că distribuirea puterii în UE este fondată pe concepțiile gemene de legitimitate încorporate în prezent în art. 10 TUE: cetățenii sunt reprezentați direct în Parlamentul European, iar statele membre sunt reprezentate în cadrul Consiliului și Consiliului European. Însăși această diviziune a puterii înseamnă că nu este posibil ca cetățenii să demită direct pe cei de la putere și să îi înlocuiască cu un partid cu politici diferite, dat fiind că reprezentanții statelor membre în cadrul Consiliului și Consiliului European nu sunt aleși în acest mod.

Teoretic, ar putea exista un regim în care cetățenii să voteze în mod direct pentru două părți constitutive ale legiuitorului, PE și Consiliul, precum și pentru Președintele Comisiei și Președintele Consiliului European. Realitatea politică este însă că o astfel de schimbare radicală nu a fost pe agenda politică în dezbaterile privind Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona. Cu toate acestea, chiar dacă s-ar introduce un astfel de sistem, acest lucru nu ar garanta că cetățenii ar putea exercita un control electoral asupra direcției politicii UE, din moment ce Consiliul European ar fi, în continuare, format din șefi de stat, care ar continua să aibă o influență semnificativă asupra agendei politice; în plus, membrii Comisiei, cu diverse vederi politice, ar fi aleși în continuare de statele membre. Prin urmare, atunci când analizăm problemele de democrație în cadrul UE, ar trebui să fim conștienți de cauzalitate.

**P. CRAIG, The Financial Crisis, the EU Institutional Order
and Constitutional Responsibility**

**(Criza financiară, ordinea instituțională a UE
și responsabilitatea constituțională)^[195]**

Este demn de remarcat faptul că discursul privind deficitul democratic este de regulă prezentat ca o critică la adresa UE. UE este entitatea care suferă de această infirmitate, corolarul fiind că vina este aruncată pe ea. UE nu este, desigur, lipsită de blam în această privință, dar nici statele membre nu sunt, privite colectiv și individual. Dispunerea actuală a atribuțiilor instituționale în UE este rezultatul unor tratate succesive, în care actorii principali au fost statele membre. Ar putea

^[195] F. FABBRINI și E. HIRSCH BALLIN (ed.), *What Form of Government for the Eurozone?* (Hart, 2015).

exista dezbateri cu privire la gradul relativ de putere exercitat de statele membre și de instituțiile UE în elaborarea și aplicarea legislației UE, dar există un mai mare consens cu privire la faptul că statele membre tind să domine în perioadele de reformă a tratatelor. Distribuția interinstituțională a puterii este deznodământul unor bătălii dificile, ale căror rezultate sunt cuprinse în modificările la tratat. Astfel, în măsura în care regimul actual divide competența de elaborare a politicilor UE *de facto* și *de jure* între Comisie, Consiliu, Parlamentul European și Consiliul European, acest lucru reflectă balanța de putere pe care statele membre au modelat-o și pe care au fost dispuse să o accepte. Acest lucru este evident atunci când se analizează Tratatul de la Roma inițial și oricare dintre cele cinci reforme majore ale tratatului intervenite de atunci și este puternic exemplificat de dezbaterile cu privire la reformele instituționale din Tratatul Constituțional, care au fost preluate în Tratatul de la Lisabona.

(iii) Evaluare: Legitimitatea externă și UE

Există apoi obstacole în calea realizării depline a concepțiilor de democrație internă în Uniunea Europeană. De asemenea, putem recunoaște că legitimitatea evaluată din perspectivă internă este un aspect important. Ar trebui să fim totuși precauți cu privire la afirmația lui Menon și Weatherill că, întrucât UE nu este un stat, democrația internă este, prin urmare, inutilă sau inadecvată la nivelul UE, și că aceste aspecte ar trebui abordate la nivel național.

Chiar dacă UE nu este un stat, ea are totuși autoritate politică într-o gamă largă de domenii. Vremurile în care aspectele economice erau singurul său punct de interes sunt demult apuse. Ea exercită o putere semnificativă asupra problemelor politice, sociale și economice; mai ales în considerarea activității în creștere a UE în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție, și este mai dificil să judecăm eficacitatea acestor inițiative în termeni de *output*, prin comparație cu procesul de realizare a unei piețe la nivel european. Inițiativele legislative și executive întreprinse de UE în acest domeniu și în alte materii nu au fost niciodată apolitice. Acest lucru este valabil chiar și în ceea ce privește activitățile de bază de realizare a pieței. Însuși echilibrul dintre politic și social în cadrul UE a fost contestat. O privire aruncată asupra agendei legislative detaliate a Comisiei pentru orice an sau asupra planurilor pe termen lung ale acesteia dezvăluie în mod izbitor alegerile politice și judecățile de valoare inerente în procesul de luare a deciziilor la nivelul UE. Un factor revelator în același sens îl constituie și alegerile făcute de alți actori instituționali, cum ar fi Consiliul European. Tocmai din acest motiv unii autori rămân în continuare îngrijorați cu privire la democrația internă și la conexiunea – ori absența acesteia – dintre puterea politică și responsabilitatea electorală. Această preocupare este justificată, în pofida faptului că pot exista unele activități întreprinse de statele naționale care nu sunt supuse rigorilor depline ale procesului democratic.

(iv) Evaluare: Democrația și UE

Există multe lucruri de spus privind concepția despre *demoicracy* a lui Nicolaïdis, care încearcă să traseze o direcție de mers undeva între concepțiile care echivalează democrația cu un singur demos, național sau al UE. În plus, este dificil să nu fii de acord cu principii directe precum autonomia, echivalența și altele asemenea, cel puțin atunci când acestea sunt plasate la „nivel fundamental”.

Există totuși loc suficient de dezbateri atunci când facem aplicarea concretă a acestor principii, căci tocmai aici diavolul este cu adevărat în detalii. Astfel, vor exista, de exemplu,

puncte de vedere diferite cu privire la implicațiile „autonomiei” pentru drepturile statelor membre de a intra și de a ieși și cu privire la problema dacă statele ar trebui să fie privite ca stăpâne ale tratatului, cu tot ceea ce decurge dintr-o astfel de perspectivă în ceea ce privește regulile procesului decizional. Vor exista de asemenea diferențe de perspectivă cu referire la echilibrul între armonizare și recunoaștere reciprocă care ar trebui să decurgă din atașamentul față de „echivalență”, în ceea ce privește gradul de subsidiaritate care poate și ar trebui să decurgă din „împuternicire”, precum și cu privire la limitele „pluralității”.

(D) EVALUARE: UMBRA CRIZEI FINANCIARE

Este important să analizăm implicațiile crizei financiare pentru democrația în UE. Problema a fost atinsă mai sus și va fi dezbătută din nou mai jos^[196]. Este suficient, în acest context, să spunem următoarele.

Criza financiară a sporit competențele UE în măsura în care a dus la măsuri care consolidează controlul centralizat asupra politicii economice naționale, în scopul de a preveni repetarea crizei. Acest lucru a condus la: creșterea intruziunii politice și economice a UE raportat la acele state membre care au întâmpinat anumite probleme financiare; toate țările din zona euro sunt supuse unui control atent asupra bugetelor naționale; țările din afara zonei euro sunt, de asemenea, obiectul multor astfel de controale. Concluzia este că multe aspecte ale politicii macroeconomice, care au fost până în prezent considerate a se afla în sfera suveranității naționale, sunt acum supuse unui control semnificativ mai mare. Constrângerile impuse bugetelor naționale au pus presiune, la rândul lor, asupra politicii sociale la nivel național și european.

De asemenea, se poate susține faptul că criza financiară a crescut puterea instituțiilor executive la nivel național și al UE, în detrimentul organismelor parlamentare, cel puțin în ceea ce privește luarea de măsuri de combatere a crizei. Aceasta cu atât mai mult cu cât unele astfel de măsuri au fost luate în afara limitelor Tratatului de la Lisabona. Prin contrast, trebuie remarcat faptul că anumite dispoziții ale UE au crescut puterea parlamentelor naționale – de exemplu, prin obligarea statelor membre să prevadă bugete verificate în mod independent, ceea ce facilitează, prin urmare, un mai mare control parlamentar.

Este totuși important să recunoaștem, atunci când reflectăm asupra impactului crizei asupra dezbaterilor privind democrația în UE, faptul că problemele proveneau, în proporție semnificativă, din dispozițiile inițiale ale tratatului, care stipulau că UE are atribuții largi în privința uniunii monetare, dar mult mai reduse în privința uniunii economice. Acest regim a fost greșit încă de la început, iar statele membre au fost principalii săi arhitecți. Astfel, în timp ce instituțiile UE nu au fost fără vină în gestionarea crizei, nici statele membre nu au fost nevinovate, private individual sau colectiv.

[196] A se vedea supra, pp. 25-27, 822-826.

11. CONCLUZII

- i. Procesul decizional din cadrul UE a fost caracterizat dintotdeauna prin echilibrul instituțional dintre Comisie, Consiliu și Parlamentul European^[197]. Echilibrul este unul dinamic, nu static, și s-a modificat de-a lungul timpului. Creșterea atribuțiilor PE a fost trăsătura principală a acestei dinamici instituționale.
- ii. Legitimitatea procesului decizional al UE se bazează în prezent pe Consiliu, în calitate de reprezentant al intereselor statelor și pe PE, în calitate de reprezentant al popoarelor Europei – art. 10 TFUE. Comisia, a cărei răspundere este din ce în ce mai mare față de PE, caută să se asigure că obiectivele prescrise de tratate sunt realizate.
- iii. „Mesajul” care s-a desprins din Tratatul de la Lisabona privind democrația în cadrul UE a fost unul eterogen. Cei care speraseră că va semna o schimbare semnificativă către un regim mai parlamentar au fost dezamăgiți. Atribuțiile PE în raport cu legislația primară au crescut. Cu toate acestea, interesele statelor în Consiliu și Consiliul European au fost de asemenea consolidate, prin crearea Președinției pe termen lung a Consiliului European și prin sporirea atribuțiilor sale.
- iv. Prin urmare, în realitate, Tratatul de la Lisabona a întruchipat un regim în care puterile executivă și legislativă au fost împărțite între Consiliul European, Consiliul, PE și Comisia. Partajarea unor astfel de competențe a constituit o temă principală a Comunității, și, în acest sens, Tratatul de la Lisabona a reprezentat continuitatea cu trecutul, chiar dacă împărțirea puterii diferea în aspectele de detaliu.
- v. Discuția despre democrație în UE este importantă. Totuși, la fel de important în acest demers este să conștientizăm dimensiunile empirică și teoretică ale unui astfel de discurs.
- vi. Dimensiunea empirică ne cere să fim obiectivi atunci când comparăm democrația în cadrul UE cu realitatea funcționării democrației la nivel național. Trebuie să fim la fel de realiști cu privire la ce s-ar întâmpla în cazul în care UE nu ar exista. Nu toate atribuțiile exercitate în prezent de către UE s-ar întoarce la statul național. Multe dintre aceste aspecte ar fi reglate prin acorduri internaționale bilaterale sau multilaterale, care sunt dominate de executivile naționale și care nu se clasează teribil de bine când sunt judecate după preceptele democrației.
- vii. De asemenea, este important să fim conștienți de ipotezele teoretice care stau la baza oricărei versiuni a criticii democrației. Dezacordurile din literatura amplă cu privire la acest subiect sunt adesea explicabile prin aceea că autorii consideră a fi esențiale, la evaluarea UE, aspecte diferite ale democrației.

12. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ^[198]

ANDENAS, M. și TÜRK, A. (ed.), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC* (Kluwer, 2000);

ANDERSON, S. și ELIASSEN, K. (ed.), *The European Union: How Democratic Is It?* (Sage, 1996);

[197] P. CRAIG, „Institutions, Power, and Institutional Balance”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 3.

[198] Dat fiind volumul mare de materiale existente, am enumerat aici doar cărți.

- BELLAMY, R. (ed.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives* (Avebury, 1996);
- BELLAMY, R. și CASTIGLIONE, D. (ed.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives* (Blackwell, 1996);
- BELLAMY, R., BUFACCHI, V. și CASTIGLIONE, D. (ed.), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Lothian Foundation Press, 1995);
- CHRISTIANSEN, T. și KIRCHNER, E., *Committee Governance in the European Union* (Manchester University Press, 2000);
- CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010);
- CRAIG, P. și HARLOW, C. (ed.), *Lawmaking in the European Union* (Kluwer, 1998);
- CURTIN, D., *Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy* (Kluwer, 1997);
- DEHOUSSE, R. (ed.), *Europe: The Impossible Status Quo* (Macmillan, 1997);
- HAYWARD, J. (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (Frank Cass, 1995);
- HOSKYN, C. și NEWMAN, M. (ed.), *Democratizing the European Union* (Manchester University Press, 2000);
- JOERGES, C. și VOS, E. (ed.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* (Hart, 1999);
- MANCINI, F., *Democracy and Constitutionalism in the European Union* (Hart, 2000);
- NEUNREITHER, K. și WIENER, A. (ed.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Oxford University Press, 2000);
- NICOLAÏDIS, K. și HOWSE, R. (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford University Press, 2001);
- PIRIS, J.-C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010);
- PRODI, R., *Europe As I See It* (Polity, 2000);
- RICHARDSON, J. (ed.), *European Union: Power and Policy-Making* (ed. a 3-a, Routledge, 2006);
- VAN GERVEN, W., *The European Union: A Polity of States and Peoples* (Hart, 2005);
- WALLACE, H., POLLACK, M. și YOUNG, R. (ed.), *Policy-Making in the European Union* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2014);
- WEILER, J., *The Constitution of Europe* (Cambridge University Press, 1999);
- WESTLAKE, M., *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process* (Butterworths, 1994).

6

PROCESUL DECIZIONAL ȘI NOI FORME DE GUVERNARE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Scopul acestui capitol este acela de a aduce în discuție dezbaterile care au loc în legătură cu noile forme de guvernare^[*] în UE și de a oferi o expunere referitoare la migrarea aparentă către o mai largă utilizare a acestor forme în decursul timpului. Discuția va schița și motivele despre care se crede că au determinat răspândirea acestor moduri de guvernare, alături de unele dintre preocupările pe care le-au suscit.
- ii. Termenul „nou” pentru formele de guvernare în UE este folosit *lato sensu*, pentru a marca trecerea de la guvernarea bazată pe procedeele ierarhice spre modelele mai flexibile ca metode preferate de guvernare. Noțiunile vor fi explicate în cuprinsul capitolului.
- iii. Au existat dezbateri semnificative asupra caracterului „nou” sau nu al acestor mișcări, utilizându-se o gamă largă de alți termeni, cum ar fi guvernarea în rețea, guvernarea reflexivă sau guvernarea experimentalistă. Deși recunoaște disputele privind caracterul inovator al acestor „noi moduri”, capitolul sugerează că au existat totuși anumite schimbări ale preferințelor privind procedeele de guvernare în decursul ultimelor zece-douăzeci de ani în UE și schițează principalele trăsături ale acestor schimbări.
- iv. Vom oferi o serie de exemple ale instrumentelor și metodelor noii guvernări, în special „noua abordare a armonizării” și „metoda deschisă de coordonare”. De asemenea, vom pune în discuție o serie de inițiative de reformare a guvernării UE, care sunt legate de dezbaterea noii guvernării, cum ar fi introducerea și elaborarea principiilor subsidiarității și proporționalității, inițiativa „mai bune legiferări”^[**] și Cartea albă a Comisiei privind guvernanta și urmările acesteia.
- v. În timp ce noi forme de guvernare au fost mai proeminente în anumite domenii, cum ar fi politica de mediu, ocuparea forței de muncă și politica socială, au fost semna-

[*] Termenul *governance* a fost tradus în limba română, în ediția a 4-a a lucrării, prin „guvernare”. Astfel, sintagma *ways sau modes of governance* ar corespunde cel mai bine noțiunii de „moduri de guvernare”. Între timp, odată cu traducerea *aquis*-ului comunitar și apariția în limba română a legislației secundare adoptate din anul 2007 până în prezent, termenul *governance* a fost sistematic tradus prin „guvernanta” în actele oficiale. Considerăm că, din punct de vedere conceptual, noțiunea de „guvernare” este plină de sens, astfel încât vom continua să o folosim în cele ce urmează. Cu toate acestea, cu ocazia citării actelor oficiale ale UE, vom utiliza traducerea oficială – n.r.

[**] În cele ce urmează, vom folosi alternativ, pentru a desemna aceeași noțiune, atât sintagma „o mai bună reglementare”, cât și pe cea „o mai bună legiferare” – n.r.

late, de asemenea, astfel de tendințe de guvernare în alte materii, cum ar fi educația, guvernarea corporativă și aplicarea normelor în domeniul concurenței^[1].

2. IERARHIA, METODA COMUNITARĂ CLASICĂ ȘI NOUA GUVERNARE

Capitolele anterioare au prezentat principalele instrumente și procese utilizate de UE pentru crearea dreptului și a politicilor. Am observat că există o gamă largă de astfel de instrumente și procese, obligatorii și neobligatorii, formale și informale, cu o clasificare și o ierarhie a instrumentelor și normelor destul de complexe. Această gamă extinsă de instrumente și multitudinea de procese pentru adoptarea lor, atât formale, cât și informale, ridică întrebarea la ce ne referim prin „noi” forme de guvernare.

În ultimele decenii, au existat discuții aprinse în UE (și nu numai în UE) cu privire la noile forme și procedee de guvernare. Actori oficiali ai UE și Comisia au făcut referiri exprese la utilizarea unor mecanisme de reglementare și forme de guvernare noi sau „alternative”^[2]. Prin urmare, mai mulți actori cheie ai UE au dorit să sugereze că există ceva deosebit în anumite moduri de elaborare a politicilor și au finanțat o serie de proiecte de cercetare extinse pe această temă^[3]. Această discuție referitoare la noi forme de guvernare nu este însă specifică doar Uniunii, ci face parte dintr-o discuție mai extinsă privind trecerea de la „guvern” la „guvernare/guvernanta”, atât la nivelul statelor, cât și la nivel internațional^[4]. Mai mult, în timp ce orice afirmație de „noutate” în sistemele politice este adesea un instrument retoric sau strategic, faptul că există o dorință de a fi văzut întreprinzând ceva diferit denotă, de obicei, că s-a recunoscut insuficiența practicilor din trecut, și până și o schimbare în retorică poate duce la o schimbare de substanță.

Literatura referitoare la noua guvernare (atât academică, cât și izvorâtă din documente de politică) în cadrul UE a crescut nu doar în dimensiuni, ci și în complexitate^[5]. Au existat polemici intense pe tema diferențelor între „instrumente”, „proces” și „moduri”, a înțelegerii noțiunilor de drept propriu-zis și „soft law” și chiar asupra semnificației termenului „lege”^[6]. Există definiții ale noii guvernări prin referire la actori, instrumente, atributele

[1] A se vedea, e.g., S. DEAKIN, „Reflexive Governance and European Company Law” (2009) 15 ELJ 224; P. ZUMBANSEN, „New Governance” in *European Corporate Law Regulation as Transnational Legal Pluralism*” (2009) 15 ELJ 246; B. LANGE și N. ALEXIADOU, „New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination” (2007) 6 *European Educational Research Journal* 321; I. MAHER, „Regulation and Modes of Governance in EC Competition Law: What’s New in Enforcement?” (2008) 31 *Fordham Int LJ* 1713.

[2] A se vedea, e.g., Cartea albă a Comisiei privind guvernanta europeană, COM(2001) 428, care a generat o dezbateră amplă și o serie de inițiative de reformă ale Comisiei în domeniul guvernării.

[3] A se vedea, e.g., NEWGOV, la adresa www.eu-newgov.org; CONNEX, la adresa www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/file-admin/docs_pdfs/connex_flyer.pdf; REFGOV, la adresa <http://refgov.cpdur.ucl.ac.be/>, care au fost finanțate în cadrul celui de-al șaselea Program-cadru al UE pentru cercetare.

[4] Pentru câteva exemple semnificative dintr-o literatură vastă, a se vedea J. JORDANA și D. LEVI-FAUR (ed.), *The Politics of Regulation Institutional and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (Edward Elgar, 2004); A. HÉRITIER, M. STOLLEIS și F. SCHARPF (ed.), *European and International Regulation after the Nation State: Different Scopes and Multiple Levels* (Nomos, 2004); R. RHODES, *Understanding Governance* (Open University Press, 1997).

[5] Pentru o discuție excelentă despre complexitate și confuzie în cadrul dezbaterii, a se vedea C. KILPATRICK și K. ARMSTRONG, „Law, Governance and New Governance: The Changing Open Method of Coordination” (2007) 13 CJEL 649.

[6] A se vedea, e.g., N. WALKER și G. DE BÚRCA, „Reconceiving Law and New Governance” (2007) 13 CJEL 519.

guvernării^[7], arhitectură^[8], „moduri” generale^[9] sau la diferite combinații între acestea^[10]. Rezultatul este o imagine amețitoare și adesea confuză pentru cei care caută să surprindă esența discuției și să-și formeze o imagine de ansamblu asupra mizei dezbaterii.

Parțial din acest motiv, în vreme ce recunoaște că identificarea unui punct de analiză important pentru dezbateră riscă inevitabil o abordare simplistă, prezentul capitol se va concentra asupra unei singure teme centrale și recurente, și anume *îndepărtarea de guvernarea ierarhică*. Cu alte cuvinte, atunci când se pune problema concretă de a stabili care sunt aspectele distinctive ale anumitor forme de guvernare în UE prin comparație cu altele, considerăm că esența discuției referitoare la noua guvernare privește *îndepărtarea de formele ierarhice de guvernare*^[11].

Conceptul de guvernare ierarhică utilizat aici implică o serie de lucruri diferite. El sugerează că politicile vin „de sus” sau de la centru (fiind, deci, de sus în jos). Înseamnă că politicile sunt relativ complete, în sensul că ele nu lasă multă libertate celor cărora li se aplică politica (și sunt, prin urmare, prescriptive). Și mai înseamnă că dispozițiile lor sunt obligatorii pentru cei cărora li se aplică (având, așadar, forță juridică obligatorie), permițând în general executarea silită conform legii.

În cadrul acestui concept mai larg al guvernării ierarhice sunt folosite multe dintre dimensiunile și trăsăturile folosite în doctrină în analizele sau definițiile noii guvernări. Unul dintre accente cade în mod cert asupra *actorilor* guvernamentali centrali, altul asupra gradului de detaliere și naturii prescriptive a *instrumentelor* și altul asupra folosirii măsurilor obligatorii bazate pe *constrângerea legii*. O altă descriere obișnuită a anumitor forme de guvernare ierarhică, care se referă la stilul general al modului de guvernare, mai degrabă decât la actori, instrumente sau procese, este cuprinsă în sintagma *reglementare de tip comandă-și-control*.

Într-un articol influent privind apariția noii guvernări și relația sa cu dreptul UE, Scott și Trubek identifică „metoda comunitară clasică” de legiferare ca fiind un reper față de care pot fi măsurate toate formele noi de guvernare^[12]. Ei explică această metodă comunitară clasică de referință ca reprezentând exercitarea puterii legislative de către UE ca urmare a exercitării de către Comisie a dreptului său aproape exclusiv de inițiativă, ducând la adoptarea legislației de către Consiliu și Parlamentul European, obținându-se o normă uniformă obligatorie care este supusă competenței CJUE. În această definiție pot fi remarcate cele trei elemente ale guvernării ierarhice, pe care le-am precizat mai sus: guvernarea de sus în jos de către actorii instituționali centrali, care se manifestă prin norme uniforme obligatorii. Din punct de vedere formal, odată cu dispariția Comunității Europene după adoptarea

[7] J. SCOTT și D. TRUBEK, „Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union” (2002) 8 ELJ 1.

[8] C. SABEL și J. ZEITLIN, „Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union” (2008) 14 ELJ 271.

[9] H. WALLACE, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. Policy-Making in the European Union”, în H. WALLACE, W. WALLACE și M. POLLACK (ed.), *Policy-Making in the European Union* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2005) 49.

[10] C. KNILL și A. LENSCHOW, „Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation”, European Integration Online Paper Nr. 7 (2003); P. DABROWSKA, *Hybrid Solutions for Hybrid Products: EU Governance of GMOs* (teză de doctorat, EUI Florence, 2006).

[11] A se vedea, însă, B. EBERLEIN și A. NEWMAN, care susțin că ierarhia poate fi, de asemenea, o resursă importantă pentru „noi” structuri de guvernare în rețea: „Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union” (2008) 21 Governance 25.

[12] SCOTT și TRUBEK (*supra*, nota 7).

Tratatului de la Lisabona, metoda comunitară clasică nu mai există, chiar dacă procedura legislativă ordinară reflectă, în cea mai mare parte, aceleași elemente procedurale. Însă metoda comunitară clasică servește, din punct de vedere teoretic, ca tip ideal de legiferare centralizată clasică, cu care sunt comparate noi moduri de guvernare. Noile moduri de guvernare au fost comparate nu numai cu metoda comunitară clasică, ci și cu procedeele tradiționale interguvernamentale^[13]. Deși se diferențiază într-o mare măsură de metoda comunitară clasică și de procedura legislativă ordinară în UE, modurile interguvernamentale sunt cu siguranță ierarhice în sensul de sus în jos, chiar dacă privilegiază actorii statali față de actorii supranaționali ai UE. Mai mult, deși procesul decizional interguvernamental la nivelul UE nu duce, de regulă, la adoptarea unor măsuri prescriptive detaliate, el se finalizează adesea, cum se întâmplă în cazul PESC, prin adoptarea unor măsuri obligatorii pentru statele membre.

Argumentația generală din acest capitol în sensul că a existat o oarecare îndepărtare de guvernarea ierarhică în cadrul UE nu presupune credința că ar fi avut loc o renunțare completă la măsurile legale obligatorii, de sus în jos, sau la cele detaliate. Procedura legislativă ordinară este bine sănătoasă, la fel ca multe alte forme de guvernare ierarhică ale UE, interguvernamentale și de altă natură. O „îndepărtare” implică mai puțină dependență de formele de guvernare ierarhică, dar nu înseamnă dispariția acestora. O asemenea „îndepărtare” nu presupune nici că în trecut a existat o dependență exclusivă de guvernarea ierarhică, ci mai degrabă că, în mod oficial, aceasta a fost percepută în multe cazuri ca procedeul preferat sau procedeul cel mai eficient. După cum am arătat mai sus, dintotdeauna a existat o multitudine de procese diferite pentru elaborarea legilor și a politicilor în cadrul UE și nu toate acestea pot fi calificate ca ierarhice. Cu toate acestea, discuția privind noile forme de guvernare presupune că s-a produs o *oarecare* migrare, că un procedeu de guvernare nu mai este considerat procedeul preferat sau predominant și că alte procedee și forme au ieșit în față și sunt din ce în ce mai mult promovate, testate și utilizate. În sfârșit, este posibil ca formele noi de guvernare să fie folosite cu precădere în anumite domenii de politică. Deși s-ar părea că există unele dovezi empirice în acest sens, cu exemplificare notabilă în domeniul politicilor sociale și de mediu, considerăm că tendința de a promova noi forme de guvernare pare a fi una generalizată în cadrul UE și că toate domeniile de reglementare sunt posibile candidate.

Totuși, susținem că migrarea către noi procedee de guvernare se caracterizează printr-o *îndepărtare de guvernarea ierarhică spre forme de guvernare mai flexibile*. Îndepărtarea de guvernarea ierarhică nu înseamnă că actorii instituționali principali nu joacă un rol central în elaborarea politicilor, ci mai curând că ei împart acum acest rol cu alți actori, fie state, actori regionali, actori privați, organizații nonguvernamentale sau alții. Politicile adoptate pe baza noilor procedee de guvernare nu sunt în general create și impuse de sus în jos, ci, mai degrabă, aceia cărora urmează să li se aplice sunt implicați în conturarea și aplicarea lor. Înaintarea către forme mai flexibile de guvernare nu înseamnă în mod necesar că nu există niciun angajament juridic față de politicile aprobate în cadrul acestor forme noi. Unele dintre noile forme de guvernare pot fi în întregime voluntare, dar multe altele nu sunt. Diferența între formele tradiționale de guvernare ierarhică și procedeele alternative de guvernare, chiar și în cazurile în care acestea din urmă dau naștere unor

[13] P. Zysk, *New Governance and New Terrorism in the EU: The Beauty and the Beast* (teză de doctorat, EUI Florence, 2006).

acte legale obligatorii, constă în accentul pus pe posibilitatea alocării unui spațiu mai larg de participare, adaptare și modificare celor care administrează politicile, respectiv celor cărora li se aplică acestea. Ea presupune, de asemenea, că elaborarea politicilor va fi probabil mai puțin rigid prescriptivă sau mai puțin dificil de revizuit.

Pentru a oferi o imagine de ansamblu asupra apariției noilor forme de guvernare în UE, am putea da extrem de multe exemple și am putea examina numeroase evoluții. Totuși, având în vedere spațiul redus, acest capitol se va concentra în special asupra a trei probleme. Prima și cea mai specifică este „noua abordare față de armonizare”, care s-a remarcat în anii '80 ca parte a programului UE privind piața unică și care exemplifică aspecte ale migrării dinspre ierarhizare spre o mai mare flexibilitate^[14]. A doua o constituie seria de procese marcate de adoptarea de către UE a „Agendei Lisabona” în 2000^[15]. Ca parte integrantă a acestei strategii a fost introdusă expres o formă de coordonare politică, care a devenit cunoscută sub denumirea de metoda deschisă de coordonare (MDC). Aceasta a dat naștere unei literaturi prolifice, din care mare parte se ocupă cu analizarea metodei ca fiind un nou mod de guvernare^[16]. Cea de-a treia nu analizează o anumită dezvoltare în cadrul unor domenii specifice, ci mai curând examinează preocupările oficiale mai generale privind nevoia de schimbare a trăsăturilor procesului de elaborare a politicilor în UE din ultimul deceniu. Această preocupare poate fi distinsă într-o serie de inițiative de guvernare corelate, incluzând introducerea oficială a principiilor subsidiarității și proporționalității în procesul de elaborare a politicilor prin Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Amsterdam^[17], inițiativa Comisiei privind „o legiferare mai bună”, care dezvăluie influența unor teorii conexe privind gestiunea publică, în care se găsesc ecouri ale multor aspecte din noua guvernare și, de asemenea, Cartea albă a Comisiei din 2001 privind guvernanta^[18].

3. NOUA ABORDARE FAȚĂ DE ARMONIZARE

În capitolele următoare vom observa că abordarea inițială față de armonizarea pieței comune implica încercarea de a impune rezultatul dorit prin intermediul unor regulamente detaliate și că neajunsurile acestei abordări au fost recunoscute treptat^[19]. Acestea includeau durata mare de timp pentru a obține acordul asupra detaliilor, natura greoaie a procesului legislativ și nevoia de actualizare continuă a detaliilor. În timpul anilor '80, Comisia a decis să adopte o „nouă abordare” față de armonizare și față de utilizarea standardelor în înlăturarea „barierelor tehnice în calea comerțului”, ca parte a procesului mai larg de

[14] A se vedea, de asemenea, *infra*, Capitolul 17, pentru o discuție.

[15] Concluziile președinției Consiliului European de la Lisabona, martie 2000; Programul de la Lisabona al Comunității, COM(2000) 330.

[16] Pentru o colecție și o clasificare excelente ale vastei literaturi privind MDC apărută până în 2010, a se vedea Forum-ul MDC din cadrul Centrului UE al Universității din Wisconsin, Madison, disponibil la <http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>.

[17] A se vedea, de asemenea, *supra*, Capitolul 3, Secțiunea 11, pentru o discuție.

[18] Cartea Albă a Comisiei privind Guvernanta europeană, COM(2001) 428. Pentru analiză, a se vedea colecția de lucrări publicate ca parte a unui simpozion online –, „Mountain or Molehill: A Critical Analysis of the Commission White Paper on Governance”, Jean Monnet Working Paper 6/01.

[19] A se vedea *infra*, Capitolul 17 privind piața unică, Capitolul 19 privind restricțiile cantitative la libera circulație a mărfurilor și Capitolul 22 privind libertatea de stabilire și de a presta servicii.

relansare a pieței interne^[20]. Principalele elemente ale noii abordări au fost stabilite de Consiliu în anexa rezoluției adoptate în 1985^[21]:

Noua abordare se bazează pe următoarele patru principii:

- armonizarea legislativă se limitează la adoptarea, prin intermediul directivelor întemeiate pe articolul 100 din Tratatul CEE, a cerințelor esențiale de siguranță (sau a altor cerințe de interes general) pe care trebuie să le îndeplinească produsele lansate pe piață și care ar trebui să beneficieze prin aceasta de liberă circulație pe teritoriul Comunității,
- sarcina elaborării specificațiilor tehnice necesare pentru producerea și lansarea pe piață a produselor conforme cu cerințele esențiale cuprinse în directive, ținând seama de stadiul actual al tehnologiei, este încredințată organizațiilor competente în domeniul standardizării,
- aceste specificații tehnice nu sunt obligatorii și își păstrează statutul de standarde voluntare,
- dar, în același timp, autoritățile naționale trebuie să recunoască faptul că produsele confecționate în conformitate cu standardele armonizate (sau, temporar, în conformitate cu standardele naționale) sunt prezumate a fi conforme «cerințelor esențiale» stabilite de directivă. (Aceasta înseamnă că producătorul poate opta să respecte standardele, dar în acest caz este obligat să dovedească faptul că produsele sale se conformează cerințelor esențiale ale directivei).

Pentru ca acest sistem să fie operațional trebuie ca:

- pe de o parte, standardele să ofere garanția calității ținând seama de «cerințele esențiale» stabilite de directive,
- pe de altă parte, autoritățile publice să își păstreze întreaga răspundere pentru protecția siguranței (sau a altor cerințe avute în vedere) pe teritoriul lor.

Noua abordare față de armonizare dezvăluie o anumită deplasare dincolo de cele trei dimensiuni ale guvernării ierarhice stabilite anterior: monopolul actorilor instituționali centrali, gradul de detaliere prescriptivă, precum și caracterul formal obligatoriu al normelor. Mai multe elemente pot fi observate în această nouă abordare față de armonizare.

Primul este că, deși sunt în continuare utilizate pentru a stabili cerințele de bază, directivele se vor limita la fixarea „cerințelor esențiale” necesare asigurării siguranței publice sau a altor interese generale, reducând astfel gradul de detaliere și de prescriptivitate ale legislației.

În al doilea rând, sarcina de a stabili standardele tehnice pentru produsele care trebuie să îndeplinească aceste cerințe esențiale urmează a fi îndeplinită nu de către instituțiile legislative ale UE însele, ci de organisme europene de standardizare (cunoscute ca CEN sau CENELEC) care acționează cu acordul Comisiei. Astfel, putem remarca faptul că aspecte ce țin de elaborarea politicilor sunt transferate către alte organisme decât instituțiile oficiale de legiferare ale UE, în acest caz către organizații private de standardizare, compuse din reprezentanți ai organizațiilor naționale de standardizare, care sunt în schimb finanțate în general de industrie și de guverne.

În al treilea rând, standardele stabilite de aceste organisme nu sunt obligatorii, ci rămân voluntare. Totuși, producătorii sunt încurajați să se conformeze standardelor fixate întrucât, în cazul în care produsele lor sunt certificate ca fiind în conformitate cu acestea, beneficiază de prezumția că îndeplinesc cerințele esențiale ale directivei și sunt îndreptățite să se bucure de liberă circulație pe piața UE.

^[20] Armonizarea tehnică și standardizarea: o nouă abordare, COM(1985) 19.

^[21] [1985] JO C136/1.

Noua abordare față de armonizare a fost supusă ulterior revizuirii^[22]. Au existat dificultăți în legătură cu procesul de elaborare a standardelor și cu organismele de standardizare^[23], precum și cu organismele naționale care efectuează evaluările de conformitate^[24]. Cu toate acestea, Comisia a păstrat această abordare, care este considerată a fi eficientă și încununată de succes^[25], iar pentru a aborda problemele și pentru a îmbunătăți sistemul au fost adoptate măsuri legislative^[26].

Ea oferă un bun exemplu de formă incipientă de nouă guvernare, o formă de reglementare care s-a îndepărtat în mod voit de legiferarea tradițională ierarhică spre una mai experimentală și mai flexibilă. Această nouă abordare a fost actualizată și modernizată în mod regulat, iar Comisia și Consiliul au întreprins recent o analiză în vederea revizuirii proceselor de standardizare care stau la baza noii abordări, atât în cadrul UE, cât și în contextul angajamentului european privind organismele și procesele de standardizare la nivel global^[27].

4. AGENDA LISABONA ȘI METODA DESCHISĂ DE COORDONARE

În anul 2000, cu ocazia întrunirii la nivel înalt de la Lisabona, Consiliul European a introdus un nou set de priorități politice și obiective ale UE pentru o perioadă de zece ani, care au dominat agenda politică pentru mulți ani de atunci^[28]; acesta a fost urmat de Strategia Europa 2020^[29]. Cheia de boltă – „noul obiectiv strategic” – al Agendei Lisabona o constituia ameliorarea competitivității și performanțelor economice ale UE față de Statele Unite, printr-o serie de obiective politice ambițioase care se înscriau de-a lungul a două axe, una economică și una socială.

Obiectivele economice includeau migrarea către o „economie dinamică, bazată pe știință” și societatea informațională, stabilind un spațiu european pentru cercetare și inovație, dezvoltând un mediu propice pentru afaceri, inițiind noi reforme pentru o mai mare liberalizare a pieței interne, integrând piețele financiare și coordonând politicile macroeconomice. Obiectivele sociale, sub umbrela mai largă a „modernizării modelului social european și construirii unui stat activ al bunăstării”, includeau formarea și educarea pentru societatea cunoașterii, dezvoltarea unei politici active de ocupare a forței de muncă,

[22] Pentru o discuție a pachetului legislativ din 2008 de „modernizare” a noii abordări, a se vedea *infra*, Capitolul 17.

[23] Eficiența și răspunderea în standardizare în cadrul noii abordări, COM(1998) 291; Concluziile Consiliului privind standardizarea din martie 2002 [2002] JO C66/01.

[24] H. SCHEPPEL, *The Constitution of Private Governance* (Hart, 2005).

[25] Enhancing the Implementation of the New Approach Directives, COM(2003) 240.

[26] A se vedea, e.g., Regulamentul (UE) nr. 1025/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind standardizarea europeană [2012] JO L316/12.

[27] A se vedea, e.g., Către o contribuție sporită a standardizării la inovare în Europa, COM(2008) 133; Modernizarea standardizării în domeniul tehnologiei informației și a comunicațiilor (TIC) în UE: direcții de înaintare, COM(2009) 324; Raport al grupului de experți pentru revizuirea sistemului european de standardizare, la adresa http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/files/express/exp_384_express_report_final_distrib_en.pdf; Programul de lucru anual al Uniunii privind standardizarea europeană pentru anul 2015, COM(2014) 500.

[28] A existat o revizuire la mijlocul mandatului și o relansare în 2005 a „Strategiei Lisabona”: Colaborare pentru dezvoltare și locuri de muncă: un nou început pentru Strategia de la Lisabona, COM(2005) 24; Concluziile președinției Consiliului European de la Bruxelles din primăvara anului 2005.

[29] A se vedea Concluziile Consiliului European din iunie 2010, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

modernizarea protecției sociale, reforma pensiilor și promovarea incluziunii sociale prin măsuri împotriva sărăciei.

Pe lângă aceste obiective de fond a fost introdus și un nou instrument politic, sub numele de metodă deschisă de coordonare (MDC). În realitate, MDC, care a fost menționată pentru prima dată în concluziile de la Lisabona, s-a inspirat într-o măsură considerabilă din două procese deja existente de coordonare politică introduse în Tratatul CE la Maastricht și Amsterdam, în domeniul politicii economice, respectiv al politicii de ocupare a forței de muncă. Concluziile Consiliului European de la Lisabona au descris noua metodă după cum urmează^[30]:

Putting Decisions into Practice: A More Coherent and Systematic Approach
(Punerea în practică a deciziilor: o abordare mai coerentă și sistematică)

Implementarea unei noi metode deschise de coordonare

37. Implementarea obiectivului strategic va fi facilitată de aplicarea unei noi metode deschise de coordonare, ca mijloc de răspândire a celor mai bune practici și de atingere a unei mai mari convergențe spre obiectivele principale ale UE. Această metodă, care este menită să ajute statele membre în a-și dezvolta progresiv propriile politici, presupune:

- fixarea unor orientări generale pentru Uniune, coroborate cu programe precise pentru atinerea obiectivelor pe care le-au fixat pe termen scurt, mediu și lung;
- stabilirea, acolo unde este cazul, a unor indicatori cantitativi și calitativi și a unor repere pornind de la cel mai înalt nivel mondial și croite după nevoile diferitelor state membre și sectoare, ca mijloc de comparație a celor mai bune practici;
- preluarea acestor orientări europene în cadrul politicilor naționale și regionale prin fixarea unor ținte precise și prin adoptarea de măsuri, ținând cont de diferențele naționale și regionale;
- monitorizarea periodică, evaluarea și revizuirea atentă, organizate ca procese de învățare comună.

38. Aplicarea unei abordări complet descentralizate se va face în concordanță cu principiul subsidiarității, în care vor fi implicați Uniunea, statele membre, nivelurile locale și regionale, precum și partenerii sociali și societatea civilă, prin folosirea unor forme variabile de parteneriat. Metoda de semnalizare a celor mai bune practici privind schimbările administrative va fi stabilită de Comisia Europeană în colaborare cu diferiți furnizori și consumatori, și anume parteneri sociali, companii și ONG-uri.

Cele patru elemente expuse mai sus înglobează trăsăturile emblematicale ale MDC, deși natura exactă a fiecărui element (orientări generale, raportate la indicatori și repere, preluate în politicile locale, însoțite de monitorizare și evaluare orientate spre învățare) a variat în funcție de domeniul de politică în discuție și cuprinde o serie de subelemente. Procese de tip MDC au fost propuse pentru o serie de motive: uneori, pentru a depăși un blocaj politic în cazul în care nu se putea ajunge la un acord privind o măsură mai convențională; uneori, în cazul în care lipsea competența formală, legală; și, uneori, deoarece este considerat a fi cel mai adecvat instrument pentru atingerea obiectivelor de politică în cauză.

Originile și semnificația generală a acestui instrument politic sunt discutate mai jos, într-un extras dintr-o lucrare a persoanei care este considerată în general ca fiind arhitecta MDC și

^[30] Consiliul European de la Lisabona, Concluziile președinției, 24 martie 2000.

care era consultant al președinției Portugaliei a UE în timpul preparativelor pentru Consiliul de la Lisabona.

**JOÃO RODRIGUES, The Open Method of Coordination as a New Governance Tool
(Metoda deschisă de coordonare ca nou instrument de guvernare)^[31]**

Construcția politică a Europei este o experiență unică. Succesul acesteia a depins de abilitatea de a combina coerența cu respectul pentru diversitate, și eficiența cu legitimarea democratică. Aceasta reclamă utilizarea unor metode de reglementare diferite, în funcție de politici și de diferitele procese instituționale. Pentru motive justificate, s-au pus la punct diferite metode, plasate undeva între integrarea pură și cooperarea directă.

(...)

Politicile orientate spre construirea pieței unice, cum ar fi politica monetară sau politica privind concurența, sunt în mod logic bazate pe o metodă strictă de coordonare în ceea ce privește principiile care trebuie respectate. Există, însă, alte politici, care se concentrează mai mult asupra creării unor noi abilități și capacități de a răspunde schimbărilor structurale. Acestea implică învățarea mai rapidă și descoperirea soluțiilor adecvate. Astfel de politici au dus la formularea orientărilor strategice la nivel european pentru a face față schimbărilor structurale, acestea fiind mai deschise către diversitatea națională.

De fapt, principala sursă de inspirație a metodei deschise de coordonare a constituit-o procesul de la Luxemburg referitor la strategia europeană privind ocuparea forței de muncă. Această metodă a fost creată pentru a depăși o dificultate politică majoră identificată în cursul pregătirii Consiliului European special de la Luxemburg din 1997 privind șomajul. Această dificultate se datora imposibilității de a adopta un procent comun pentru reducerea șomajului, corespunzător procentelor comune pentru reducerea inflației, a deficitului și a datoriei. Dar, sub presiunea politică exercitată de acest summit, a devenit în schimb posibilă adoptarea unor orientări calitative comune. Apoi, a fost organizat un proces în care statele membre se întreceau în aplicarea acestora, stimulând schimbul de bune practici și definind obiective specifice, ținând cont în același timp de caracteristicile naționale. Comisia Europeană prezintă propunerea de orientări europene, organizează continuarea acestui proces și poate adresa recomandări statelor membre. În ciuda unor dificultăți, rezultatele obținute au fost stimulative și încurajatoare, după cum reiese din planurile naționale de acțiune actuale pentru ocuparea forței de muncă, adoptate de statele membre. Trei ani mai târziu, definiția metodei deschise de coordonare a fost preluată expres în timpul preparativelor Consiliului European de la Lisabona, în scopul dezvoltării dimensiunii europene a noilor domenii, și anume societatea informațională, cercetarea, politica întreprinderilor, educația și lupta împotriva excluderii sociale. (...)

A. Scopul metodei deschise de coordonare nu este acela de a realiza o clasificare a statelor membre în cadrul fiecărei politici, ci mai degrabă acela de a organiza un proces de învățare la nivel european, pentru a stimula schimbul și întrecerea în bune practici, precum și pentru a ajuta statele membre să-și îmbunătățească propriile lor politici naționale.

B. Metoda deschisă de coordonare utilizează analiza comparativă ca tehnică, dar reprezintă mai mult decât atât. Ea creează o dimensiune europeană prin definirea orientărilor europene și încurajează «administrarea prin obiective» prin adaptarea acestor orientări europene la diversitatea națională.

C. Metoda deschisă de coordonare reprezintă o modalitate concretă de a dezvolta guvernarea modernă bazată pe principiul subsidiarității.

^[31] În M. TELÓ (ed.), „L'evoluzione della governance europea”, ediția specială a „Europa/Europe”, Roma, nr. 2-3, 2001, 96.

D. Metoda deschisă de coordonare poate cultiva convergența spre interesul comun și spre priorități stabilite prin comun acord, în timp ce respectă diversitatea națională și regională. Ea reprezintă o metodă cuprinzătoare pentru adâncirea construcției europene.

E. Metoda deschisă de coordonare trebuie combinată cu celelalte metode în funcție de problema care trebuie soluționată. Aceste metode se pot întinde de la integrare și armonizare, până la cooperare. Metoda deschisă de coordonare însăși ocupă o poziție intermediară în acest șir de metode diferite. Ea este un instrument care vine să se adauge unei serii generale de instrumente. (...)

Metoda deschisă de coordonare poate, de asemenea, să devină un instrument important de ameliorare a transparenței și a participării democratice.

Ca urmare a summit-ului de la Lisabona, MDC a fost extinsă la o serie largă de domenii de politică, în afara celor propuse inițial. A fost remarcat că nu există o singură MDC: există o „carte de bucate” cu rețete, cu variațiuni pe o temă, nu doar o singură rețetă^[32]. Într-adevăr, de la introducerea oficială a MDC în Tratatul de la Lisabona, multe procese asemănătoare metodei deschise de coordonare sau elemente ale procesului MDC au fost aplicate într-o gamă largă de politici și domenii-problemă ale UE. În afara celor două domenii preexistente, al coordonării politicii economice și al strategiei europene pentru ocuparea forței de muncă, metode deschise de coordonare au fost introduse și în aria excluderii sociale, pensiilor și sănătății, iar unele mecanisme similare au fost introduse în domeniile cercetării, educației, întreprinderilor și societății informaționale. În multe domenii de reglementare ale UE poate fi întâlnită o combinație de orientări comune generale, detaliate la nivel local sau național, obligații de publicare, evaluare specializată, feedback și cultivare a bunelor practici.

Cele trei elemente identificate în discuția introductivă privind îndepărtarea UE de guvernarea ierarhică înspre noi forme de guvernare pot fi observate cu claritate în arhitectura MDC, așa cum a fost introdusă prin summit-ul de la Lisabona.

Primul este reprezentat de distanțarea față de guvernarea centrală de sus în jos. Astfel cum se preconiza la Lisabona, MDC trebuia să atragă o abordare complet descentralizată, în concordanță cu principiul subsidiarității, în care vor fi implicați activ Uniunea, statele membre, organismele locale și regionale, precum și partenerii sociali și societatea civilă, prin folosirea unor forme variabile de parteneriat. Deși măsura în care procesele MDC au avut un caracter participativ și descentralizat a fost serios pusă la îndoială, există în mod cert domenii în care participarea a fost mai extinsă decât în altele^[33].

Al doilea element pe care îl putem distinge este distanțarea față de practica adoptării unor politici prescriptive complete. În acest sens, arhitectura MDC pornește de la stabilirea unor orientări sau obiective generale, acestea urmând a fi transpuse în plan național de actorii statali și regionali. Dintr-o perspectivă critică, se poate observa ușor că, cu cât este

[32] J. ZEITLIN, „Introduction: The Open Method of Coordination in Question”, în J. ZEITLIN și P. POCHET, cu L. MAGNUSSON (ed.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (PIE-Peter Lang, 2005), citând pe ministrul belgian Frank Vandenbroucke.

[33] Pentru o discuție critică privind rolul societății civile în procesele de incluziune a MDC, a se vedea K. ARMSTRONG, „Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance”, în T. BÖRZEL și R. CICHOWSKI (ed.), *The State of the European Union: Law, Politics, and Society* (Oxford University Press, 2003) 170; K. ARMSTRONG, „Inclusive Governance? Civil Society and the OMC”, în S. SMISMANS (ed.), *Civil Society and Legitimate European Governance* (Edward Elgar, 2005); K. ARMSTRONG, *Governing Social Inclusion – The Law and Politics of EU Coordination* (Oxford University Press, 2010).

mai mare numărul obiectivelor, scopurilor și indicatorilor fixați, iar natura acestora mai detaliată, cu atât instrumentele unei anumite MDC sunt mai puțin flexibile și marchează o îndepărtare mai mică față de guvernarea ierarhică tradițională. Totuși, cel puțin în ceea ce privește construcția sa, MDC este în mod cert menită să promoveze flexibilitatea și deschiderea și să faciliteze interacțiunea între nivelurile de guvernare, în construirea și dezvoltarea politicilor.

Al treilea element îl constituie absența sau rolul mult redus al instrumentelor obligatorii sau al constrângerii legale. În timp ce regulile obligatorii și constrângerea legală joacă un rol în anumite procese de coordonare bazate pe tratat, cum ar fi coordonarea în domeniul politicii economice^[34], în majoritatea MDC normele obligatorii sau executorii sunt rar prezente sau au un rol mult mai puțin important.

Ca și în cazul noii abordări față de armonizare discutate mai sus, literatura bogată generată de MDC este critică în mare parte. Criticile s-au concentrat asupra chestiunii empirice dacă MDC a „produs” rezultatele așteptate și dacă se poate susține că influențează modul în care sunt elaborate politicile comunitare^[35]. Alte critici s-au referit la întrebări normative, cum ar fi dacă MDC se ridică la înălțimea promisiunii inițiale de includere și participare^[36], dacă prioritățile sociale sunt subordonate preocupărilor economice și privind concurența^[37], dacă a existat un viraj de la politică la managerialism^[38] și dacă folosirea acestui instrument a funcționat în principal ca un mijloc birocratic de adaptare la noua realitate a uniunii economice și monetare^[39]. Altele au lansat o provocare mai directă la adresa metodei ca întreg, punând la îndoială eficiența sa empirică și trăgând un semnal de alarmă cu privire la impactul său asupra echilibrului instituțional al UE, precum și asupra democrației, a drepturilor și a supremației dreptului în general^[40].

Ne vom întoarce la unele dintre aceste critici la finalul capitoului. Pentru moment, importanța MDC este în realitate aceea că ea a constituit un instrument politic special creat și

[34] W. SCHELKLE, „Hard Law in the Shadow of Soft Law in EU Economic Governance” (2007) 13 CJEL 705.

[35] A se vedea, e.g., M. CITI și M. RHODES, „New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences”, European Governance Papers Nr. 07/01 (2007); A. MORAVCSIK, „In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the EU” (2002) 40 JCMS 603. Pentru unele opinii mai moderate privind influența probabilă a diferitelor MDC, a se vedea M. HEIDENREICH și G. BISCHOFF, „The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?” (2008) 46 JCMS 497; P. COPELAND și B. TER HAAR, „The (In)Effectiveness of the European Employment Strategy” (2010), disponibil la adresa http://euce.org/eusa/2011/papers/7b_copeland.pdf.

[36] A se vedea, e.g., S. SMISMANS, „New Modes of Governance and the Participatory Myth”, European Governance Paper 06/01 (2006); „Efficient and Democratic Governance in a Multi-Level Europe”, Raportul final CONNEX, 2008; C. SCOTT, „Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU” (2009) 15 ELJ 160.

[37] M. DAWSON, „The Ambiguity of Social Europe in the Open Method of Coordination” (2009) 34 ELRev 55. Pentru argumente privind modul de ancorare a obiectivelor de politică socială mai ferm în cadrul MDC, a se vedea J. ZEITLIN, „Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination”, în E. MARLIER și D. NATALI (ed.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?* (Peter Lang, 2010); Un angajament reînnoit în favoarea unei Europe sociale: consolidarea metodei deschise de coordonare în materie de protecție socială și de incluziune socială, COM(2008) 418; Avizul Comitetului Economic și Social European privind guvernanța eficace a Strategiei de la Lisabona reînnoite [2009] JO C175/03.

[38] M. DAWSON, „Transforming into What? New Governance in the EU and the «Managerial Sensibility» in Modern Law” (2010) 2 Wisconsin L Rev 389.

[39] D. CHALMERS și M. LODGE, „The Open Method of Coordination and the European Welfare State”, Discussion Paper 11/2003, CARR, London School of Economics.

[40] V. HATZOPOULOS, „Why the Open Method of Coordination is Bad for You: A Letter to the EU” (2007) 13 ELJ 309. Pentru unele opinii mai moderate privind impactul MDC asupra statului de drept, a se vedea C. JOERGES, „Integration Through De-Legislation?” (2008) 33 ELRev 291.

introdus ca o alternativă pentru legiferarea ierarhică, detaliată și obligatorie. Se dorea să fie un instrument mai flexibil, care să faciliteze un grad de coordonare politică și să includă, totuși, în același timp, diversitatea existentă între state. În ciuda neajunsurilor lor și a eșecurilor de a exprima obiectivele strategice ale summit-ului de la Lisabona, procesele similare MDC sau procesele care prezintă unele dintre trăsăturile MDC continuă să fie adoptate într-o întreagă gamă de domenii de reglementare foarte diferite, și nu doar în domeniile inițiale, identificate în acest scop la Lisabona.

5. INIȚIATIVELE GENERALE PRIVIND REFORMA GUVERNĂRII UE

Secțiunile de mai sus au oferit două exemple concrete despre ceea ce denumim ocazional noi forme de guvernare în cadrul UE. Această secțiune, în loc să ofere încă un exemplu de instrument sau proces specific, prezintă în linii generale o serie de evoluții juridice generale și de inițiative de reformă care au avut loc în UE de-a lungul ultimilor aproximativ zece ani și care reflectă elemente ale migrării modului de guvernare preferat, de la unul ierarhic spre procedee mai flexibile. Prima dintre acestea o constituie dezvoltarea principiilor subsidiarității și proporționalității în politica și dreptul UE.

(A) SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

Am observat în Capitolul 3 că principiul subsidiarității a fost introdus în mod oficial în tratate la Maastricht și că a fost inserat în art. 5 TUE (fostul art. 5 CE), alături de principiul atribuirii competențelor și de principiul proporționalității. Aceasta pentru o serie de motive, printre care se înscrie preocuparea generală că UE nu ar trebui să reglementeze „inutil”. Orientările elaborate în legătură cu principiile subsidiarității și proporționalității, cuprinse inițial în concluziile Consiliului European de la Edinburg din 1992^[41] și care au condus la încheierea ulterioară a unui acord interinstituțional privind aplicarea subsidiarității și proporționalității, au fost în final adoptate ca drept primar, la nivel de tratate, printr-un protocol anexat la Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam^[42]. Precum orientările de la Edinburgh pe care se bazează, Protocolul de la Amsterdam nu se concentrează asupra definiției legale (și restrânse) a subsidiarității, ci oferă indicii cu privire la ce fel de acțiune trebuie întreprinsă. Mai mult decât atât, deși principiile subsidiarității și proporționalității sunt distincte din punct de vedere conceptual, Protocoalele de la Edinburgh și Amsterdam estompează în mod util granița dintre ele.

6. Forma acțiunii [UE] este atât de simplă pe cât o permit realizarea adecvată a obiectivului măsurii respective și necesitatea unei puneri în aplicare eficiente. [UE] nu legiferează decât în măsura necesară. Deși sunt la fel de importante, directivele sunt preferabile regulamentelor, iar directivele-cadru măsurilor detaliate. Deși directivele obligă orice stat membru destinat în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, directivele prevăzute la art. 288 TFUE lasă la latitudinea autorităților naționale alegerea formei și a mijloacelor.

[41] Disponibil la adresa www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a1_en.pdf.

[42] G. DE BŪRCA, „Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam”, Jean Monnet Working Paper 7/1999, disponibil la adresa www.jeanmonnetprogram.org/.

7. În ceea ce privește natura și întinderea acțiunii UE, măsurile UE trebuie să permită o marjă de decizie cât mai mare posibilă în plan intern, aceasta trebuind să fie compatibilă cu realizarea obiectivului măsurii respective și să respecte cerințele Tratatului. Fără a aduce atingere dreptului UE, trebuie respectate practicile naționale bine stabilite, precum și organizarea și funcționarea sistemelor juridice ale statelor membre. Dacă este cazul și sub rezerva necesității unei executări adecvate, măsurile UE trebuie să ofere statelor membre soluții alternative pentru a realiza obiectivele măsurilor respective.

(...)

9. Fără a aduce atingere dreptului său la inițiativă, Comisia ar trebui:

- cu excepția cazurilor de urgență deosebită sau de confidențialitate, să aibă consultări ample înainte de a propune texte legislative și să publice, atunci când se impune, documente privind consultările respective;
- să justifice pertinenta propunerilor sale prin raportare la principiul subsidiarității; de fiecare dată când acest lucru este necesar, expunerea motivelor, alăturată propunerii, oferă detalii privind chestiunea respectivă. Finanțarea, totală sau parțială, a acțiunii UE din bugetul UE trebuie justificată.

Cu toate că protocolul din Tratatul de la Amsterdam a fost înlocuit în prezent cu un protocol mai scurt anexat Tratatului de la Lisabona referitor la aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității^[43], care consacră mai mult spațiu pentru noul mecanism de control politic și omite orientările citate mai sus^[44], Comisia a declarat că va continua să utilizeze aceste orientări și recomandă și altor actori să facă acest lucru^[45]. Câteva caracteristici ale orientărilor sunt relevante pentru demersul nostru.

Mai întâi, sensul general al prevederilor expuse mai sus sugerează o îndepărtare de guvernarea ierarhică, astfel cum am definit-o anterior în cuprinsul capitolului. Însăși esența principiilor subsidiarității și proporționalității este limitată în ceea ce privește nevoia de reglementare, iar limitarea privește atât forma, cât și conținutul reglementării. În special paragraf. 6-9 de mai sus introduc o serie de orientări cu privire la forma și natura acțiunii. Forma acțiunii trebuie să fie cât mai „simplă” posibil; în cazul în care se alege legiferarea, directiva este preferată regulamentelor și directivele-cadru sunt preferate măsurilor detaliate.

În al doilea rând, orientările propun ca gradul de prescriptivitate al legislației să fie redus. În vreme ce directivele sunt obligatorii cu privire la rezultatul de atins, ele lasă mai mult loc de alegere în aplicarea lor față de alte măsuri, cum ar fi regulamentele. Această idee este și mai mult subliniată prin recomandarea ca directivele să aibă cel mai bine o natură de „cadru”, în loc să îmbrace forma măsurilor detaliate. Se accentuează și necesitatea de a permite nivelurilor „inferioare” de guvernare o marjă de decizie cât mai mare posibilă, iar în Protocolul recent se menționează pentru prima dată și regiunile^[46]. Aceste trăsături corespund în sens larg cu distanțarea față de guvernarea ierarhică și de predominarea acțiunii centralizate, de sus în jos, a UE.

[43] Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității [2008] JO L115/206.

[44] *Supra*, Capitolul 3, Secțiunea 11(b)(iii).

[45] COM(2010) 547.

[46] A se vedea art. 2 și art. 5 ale Tratatului de la Lisabona privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

În al treilea rând, prevederile conform cărora Comisia trebuie să țină ample consultări înainte de a propune texte legislative demonstrează preocupare pentru implicarea altor actori în procesul de legiferare, cu toate că inițiativele oficiale rămân în continuare apanajul Comisiei.

În sfârșit, deși cele două măsuri enumerate – directivele și regulamentele – sunt obligatorii din punct de vedere juridic, acestea sunt sugerate ca opțiuni numai în cazul în care UE a decis să „legifereze”, iar parag. 7 pare să aibă în vedere alte posibilități, referindu-se în termeni generali la „măsurile” Uniunii care să permită o marjă de decizie cât mai mare posibil pe plan intern. În plus, în timp ce Protocolul de la Tratatul de la Lisabona are în vedere punerea în aplicare judiciară, la inițiativa statelor, a parlamentelor și, într-o oarecare măsură, a regiunilor, fără îndoială, cele mai importante mecanisme de aplicare pe care le introduce sunt politice și administrative, mai degrabă decât judiciare^[47].

Astfel, orientările și protocoalele ulterioare privind subsidiaritatea și proporționalitatea fundamentate pe acestea reflectă clar promovarea unei îndepărtări de guvernarea ierarhică. Se remarcă o deplasare a accentului de pe legislația prescriptiv detaliată, dominată de centru, și se face referire în schimb la nevoia unor consultări extinse, la oportunitatea lăsării unei raze de acțiune cât mai mari pe plan național și la oportunitatea facilitării procedeelelor alternative de a atinge obiectivele general convenite.

Este însă dificil de estimat succesul sau eșecul eforturilor de a promova o cultură a subsidiarității în cadrul procesului de elaborare a politicilor UE^[48]. Cerința de a justifica relevanța propunerilor prin raportare la principiul subsidiarității a dus la inserarea unei „expuneri a subsidiarității”, cu caracter formalist, în majoritatea textelor legale și, în general, a existat mult scepticism cu privire la funcționarea subsidiarității ca principiu^[49]. Totuși, este fără îndoială adevărat că în ultimii ani a fost adoptat un număr din ce în ce mai mare de directive-cadru – precum și alte forme mai puțin prescriptive de acțiune a CE – în domenii de reglementare importante, cum ar fi calitatea apei, calitatea aerului, gestionarea deșeurilor, cerințele de design ecologic, discriminarea la angajare, sănătatea și siguranța lucrătorilor și comunicațiile electronice. Este posibil ca alegerea instrumentului să se facă din ce în ce mai des cu luarea în considerare – deși nu întotdeauna cu respectarea – a tipului de orientare oferită în protocolul de la Amsterdam și orientările de la Edinburg.

(B) O LEGIFERARE MAI BUNĂ ȘI CARTEA ALBĂ PRIVIND GUVERNANȚA ELABORATĂ DE COMISIE

Inițiativa UE privind reglementarea sau legiferarea mai bună își are originea în aceleași orientări privind subsidiaritatea și proporționalitatea adoptate la Edinburg în anul 1992, dar această inițiativă abordează alte probleme mai speciale, cum ar fi simplificarea generală a mediului legislativ^[50], realizarea evaluărilor privind impactul reglementării, în special asupra

[47] *Supra*, Capitolul 3, Secțiunea 11(b).

[48] Pentru cele mai recente trei rapoarte anuale ale Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea adoptate ca parte a inițiativelor pentru o mai bună legiferare, a se vedea COM(2014) 506, COM(2013) 566 și COM(2012) 373.

[49] G. DAVIES, „Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time” (2006) 43 CMLRev 63; A. ESTELLA, *The Principle of Subsidiarity and its Critique* (Oxford University Press, 2004). A se vedea, de asemenea, discuția din Capitolul 3, Secțiunea 11.

[50] A se vedea, e.g., Simplificarea și îmbunătățirea cadrului de reglementare, COM(2002) 278; primul raport privind progresul strategiei de simplificare a cadrului de reglementare, COM(2006) 689; Revizuirea strategică,

afacerilor^[51], și folosirea alternativelor la reglementarea clasică. Acest ultim aspect prezintă un interes deosebit în contextul evaluării migrării către noi forme de guvernare^[52].

Conform Comisiei, inițiativa pentru o mai bună legiferare are trei obiective cheie: promovarea elaborării și aplicării unor instrumente pentru o mai bună reglementare la nivelul UE; colaborarea mai strânsă cu statele membre pentru a asigura aplicarea uniformă a principiilor mai bune reglementări pe tot cuprinsul UE și accentuarea dialogului constructiv între părțile interesate și toate organele de reglementare, atât de la nivelul UE, cât și național.

În 2003, Parlamentul European, Consiliul și Comisia au publicat un Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare, în care se concentrau asupra unor probleme diferite. Printre acestea se număra necesitatea unei transparențe crescute în procesul oficial de legiferare, precum și necesitatea respectării principiilor subsidiarității și proporționalității și a democrației. O secțiune a Acordului se axa în special asupra „metodelor alternative de reglementare” și mai ales asupra practicilor „coreglementării” și „autoreglementării”:

Parlamentul European, Consiliul și Comisia
Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare^[53]

Utilizarea metodelor de reglementare alternative

(16) Cele trei instituții reamintesc obligația Comunității de a legifera doar în măsura în care este necesar, în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Acestea recunosc utilitatea recurgerii la mecanisme de reglementare alternative, în cazurile adecvate sau atunci când Tratatul CE nu cere în mod specific utilizarea unui instrument juridic.

(17) Comisia se va asigura că recurgerea la mecanismele de coreglementare și autoreglementare este întotdeauna în conformitate cu dreptul comunitar și că respectă criteriile de transparență (în special promovarea acordurilor) și de reprezentativitate a părților implicate. Aceasta trebuie, de asemenea, să reprezinte o valoare adăugată pentru interesul general. (...)

– Coreglementarea

(18) Prin coreglementare se înțelege mecanismul prin care un act legislativ comunitar conferă realizarea obiectivelor definite de autoritatea legislativă părților interesate recunoscute în domeniu (în special operatorii economici, partenerii sociali, organizațiile neguvernamentale sau asociațiile). Acest mecanism poate fi utilizat pe baza criteriilor definite în actul legislativ, astfel încât să asigure adaptarea legislației la problemele și sectoarele în cauză, să reducă lucrările legislative, concentrându-se pe aspectele esențiale și să se profite de experiența părților interesate.

(...)

(20) În contextul definit de actul legislativ de bază, părțile interesate de actul legislativ respectiv pot încheia acorduri voluntare pentru a stabili modalitățile practice. Proiectele de acorduri sunt transmise de către Comisie autorității legislative. În conformitate cu responsabilitățile sale, Comisia examinează conformitatea cu dreptul comunitar a acestor proiecte de acorduri (și, în special, cu actul legislativ de bază).

COM(2006) 689; Implementarea programului Lisabona al Comunității: o strategie pentru simplificarea cadrului de reglementare, COM(2005) 535.

^[51] Program de acțiune privind reducerea poverii administrative în UE, COM(2007) 23; Analiza de impact, SEC(2007) 84; O mai bună legiferare și o evaluare a impactului consolidată, SEC(2007) 926.

^[52] G. VAN CALSTER, „An Overview of Regulatory Innovation in the European Union” (2009) 11 CYELS 289, pentru o trecere în revistă critică a multora dintre aceste inițiative.

^[53] [2003] JO C321/01.

La cererea, *inter alia*, a Parlamentului European sau a Consiliului, actul legislativ de bază poate, după caz și în funcție de subiect, să prevadă o perioadă de două luni după notificarea unui proiect de acord. În cursul acestei perioade, fiecare instituție poate fie să sugereze modificări, în cazul în care consideră că proiectul de acord nu răspunde obiectivelor definite de către autoritatea legislativă, fie să se opună intrării în vigoare a acestuia, și, eventual, să ceară Comisiei să prezinte o propunere de act legislativ.

(21) Actul legislativ care servește ca bază pentru un mecanism de coreglementare indică posibilitatea extinderii coreglementării în domeniul interesat. Autoritatea legislativă competentă definește în respectivul act măsurile relevante pentru monitorizarea aplicării în caz de nerespectare de către una sau mai multe din părțile implicate sau în caz de eșec al acordului. Aceste măsuri pot consta, de exemplu, în furnizarea cu regularitate a unor informații de către Comisie către autoritatea legislativă cu privire la monitorizarea aplicării sau într-o clauză de revizuire în temeiul căreia Comisia raportează, la sfârșitul unei anumite perioade, și propune, în cazul în care este necesar, o modificare a actului legislativ, sau orice altă măsură legislativă adecvată.

– Autoreglementarea

(22) Prin autoreglementare se înțelege posibilitatea ca operatorii economici, partenerii sociali, organizațiile neguvernamentale sau asociațiile să adopte între ei și pentru ei înșiși orientări comune la nivel european (în special coduri de conduită sau acorduri sectoriale). Ca regulă generală, aceste inițiative voluntare nu implică exprimarea unor luări de poziție din partea instituțiilor, în special atunci când acestea intervin în domenii care nu intră sub incidența tratatelor sau în care Uniunea nu a legiferat până în momentul de față. În cadrul responsabilităților sale, Comisia examinează practicile autoreglementării, cu scopul de a verifica dacă acestea sunt conforme cu dispozițiile Tratatului CE.

(23) Comisia informează Parlamentul European și Consiliul cu privire la practicile de autoreglementare pe care le consideră, pe de o parte, ca aducând o contribuție la realizarea obiectivelor Tratatului CE și fiind compatibile cu dispozițiile sale și, pe de altă parte, ca fiind satisfăcătoare, în ceea ce privește reprezentativitatea părților interesate, acoperirea sectorială și geografică și valoarea adăugată a angajamentelor asumate. Ea examinează, cu toate acestea, posibilitatea de a face o propunere de act legislativ, în special la cererea autorității legislative competente sau în caz de nerespectare a practicilor menționate anterior.

O serie de caracteristici cheie ale acestei descrieri a coreglementării și autoreglementării sunt relevante pentru demersul întreprins în acest capitol^[54].

Astfel, în ceea ce privește coreglementarea, deși UE adoptă mai întâi un cadru legislativ, „atingerea obiectivelor” este încredințată părților interesate din domeniu^[55]. Apoi, acești actori elaborează acorduri voluntare care sunt notificate Comisiei. În acest context putem observa abandonarea celor trei elemente ale guvernării ierarhice identificate anterior: legiferarea nu trebuie să fie un proces care pornește de la vârf spre bază implicând doar actorii guvernamentali centrali; actul legislativ cadru nu prescrie detaliile, lăsând conturarea acestora pe seama părților interesate, iar acordul încheiat de către acestea este voluntar.

În ceea ce privește aplicarea sa, se pare că legislația-cadru trebuie să prevadă măsuri de „monitorizare” (*follow-up*) pentru situația nerespectării sau a eșecului acordului și că, în ultimă instanță, o asemenea monitorizare poate duce la o constrângere formală, în cazul în

[54] Comisia menține o bază de date a inițiativelor de auto-reglementare și de coreglementare din UE: a se vedea www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation. Pentru o analiză a auto-reglementării și a coreglementării în UE, a se vedea www.eu-newgov.org/database/DELIV/Do4D69_Limits_of_self-regulation.pdf.

[55] Pentru o critică a concepției UE privind coreglementarea pentru că este excesiv de îngustă și de „de sus în jos”, a se vedea P. VERBRUGEN, „Does Co-Regulation Strengthen EU Legitimacy?” (2009) 15 *ELJ* 425.

care raportul Comisiei este în acest sens, propunându-se o modificare a actului legislativ sau o altă măsură legislativă. Mai mult, procesul legislativ oficial rămâne ca o opțiune implicită în elaborarea politicii, atunci când acest lucru este prevăzut în legislația-cadru, dacă acordul voluntar nu reușește să îndeplinească obiectivele acestuia din urmă. Astfel, coreglementarea este avută în vedere ca un fel de reglementare alternativă în umbra legiferării tradiționale. Un exemplu de un fel de coreglementare poate fi observat în contextul punerii în aplicare a Directivei privind serviciile 2006/123/CE^[56]. Articolul 37 alin. (1) prevede „elaborarea la nivel comunitar, în special de către ordinele, organismele și asociațiile profesionale, a unor coduri de conduită care să faciliteze prestarea de servicii sau stabilirea unui prestator într-un alt stat membru, în conformitate cu legislația comunitară”^[57].

Autoreglementarea, o opțiune mai radical descentralizată, este definită ca adoptarea de către agenții economici sau alți actori relevanți a unor orientări comune la nivel european^[58]. Ea implică în mod evident o îndepărtare de la reglementarea centralizată, de sus în jos și de la adoptarea de norme prescriptive obligatorii. O întrebare ar fi dacă autoreglementarea implică vreo formă de guvernare din partea UE, fie ea „nouă” sau de altă natură. Răspunsul la aceasta pare a fi că, în domeniile în care UE este competentă să acționeze, dar preferă să promoveze sau să permită autoreglementarea, Comisia își păstrează rolul de a examina practicile de autoreglementare, pentru a verifica dacă ele sunt compatibile cu cerințele dreptului UE. Ea va înainta celorlalte instituții legiuitoare ale UE un raport cu privire la reprezentativitatea părților implicate și la „valoarea” și îndeplinirea angajamentelor asumate. Mai mult, la fel ca și în cazul coreglementării, legislația oficială rămâne o opțiune de rezervă pentru situația neîndeplinirii practicilor stabilite.

Deși pentru moment se pare că autoreglementarea și coreglementarea nu au fost folosite încă pe scară largă, Comisia le-a propus sau le-a facilitat într-o serie de domenii^[59], cum ar fi în domeniul securității internetului^[60] și al securității telefoanelor mobile^[61] în legătură cu copiii, precum și în alte sectoare ale audiovizualului. De asemenea, Alianța europeană pentru standarde în publicitate a adoptat un acord de autoreglementare care a fost aprobat de Comisie^[62]. Principala critică adusă acestei forme de guvernare a UE se referă la eficiența sa, dar nu există nicio dovadă că formele mai ierarhizate de reglementare sunt eficiente sau fezabile pentru domeniile de genul celor în care se propune coreglementarea sau autoreglementarea.

Inițiativa unei mai bune legiferări a făcut parte din agenda Comisiei privind reforma mai extinsă a guvernării de la sfârșitul anilor '90. În 2001, ca urmare a mai multor ani de consultări și discuții cu privire la necesitatea reformării guvernării UE^[63], Comisia a adoptat o Carte albă privind guvernarea europeană, care a atras o varietate de lucrări scrise și de

[56] *Infra*, Capitolul 22, Secțiunea 7.

[57] A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/conduct_en.htm.

[58] F. CAFAGGI (ed.), *Reframing Self-Regulation in European Private Law* (Kluwer Law International, 2006).

[59] Pentru o listă a domeniilor în care au fost utilizate, a se vedea www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation. A se vedea, de asemenea, pentru sugestia că noțiunea de coreglementare ar trebui extinsă pentru a include subiecte cum ar fi dialogul social, VERBRUGGEN (*supra*, nota 55).

[60] <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/self-regulation-and-stakeholders-better-internet-kids>.

[61] <http://ec.europa.eu/digital-agenda/self-regulation-better-internet-kids>.

[62] www.easa-alliance.org/.

[63] Pentru un stadiu incipient al dezbaterilor despre reforma privind guvernarea stimulat de către Comisie, a se vedea N. LEBESSIS și J. PATERSON, „Evolution in Governance: What Lessons for the Commission? A First Assessment” (European Commission Forward Studies Unit, 1997).

documente de informare. Potrivit afirmațiilor Comisiei, Cartea era menită să facă o serie de recomandări cu privire la modul în care se poate întări democrația în Europa și în care poate crește legitimarea instituțiilor. Este un document nefocalizat în unele privințe, însă multe dintre aspectele cu care se ocupă sunt legate de reforme ale guvernării de genul celor discutate în prezentul capitol^[64].

European Governance: A White Paper (Cartea Albă a guvernantei europene)^[65]

Este necesară o interacțiune mai puternică cu guvernele regionale și locale și cu societatea civilă. Statele membre sunt în principal responsabile pentru obținerea acestora. Dar, la rândul său, Comisia:

- va stabili un dialog mai sistematic cu reprezentanții guvernelor regionale și locale prin intermediul asociațiilor naționale și europene, într-un stadiu incipient al elaborării politicii,
- va introduce o mai mare flexibilitate în modul de aplicare a legislației comunitare, astfel încât să se țină seama de condițiile regionale și locale.

(...)

Comisia:

- va promova o utilizare mai largă a diferitelor instrumente de reglementare (regulamente, „directive-cadru”, mecanisme de coreglementare),
- va simplifica și mai mult dreptul actual al UE și va încuraja statele membre să simplifice normele naționale care pun în aplicare prevederile UE.

(...)

În vederea construirii unui parteneriat mai bun între diferite niveluri, este necesar un răspuns complementar la nivelul UE în trei domenii:

- *participarea în elaborarea politicilor.* La nivelul UE, Comisia ar trebui să se asigure de luarea în calcul a cunoștințelor și a condițiilor regionale și locale, în momentul formulării propunerilor. În acest scop, ea ar trebui să organizeze un dialog sistematic cu asociațiile europene și naționale ale guvernelor regionale și locale, cu respectarea constituțiilor naționale și a reglementărilor administrative (...);
- *flexibilitate mai mare.* Condițiile locale pot face dificilă stabilirea unui set de reguli care să se potrivească întregii Uniuni, fără a sufoca legislația într-o complexitate excesivă. Ar trebui să existe o mai mare flexibilitate a mijloacelor prevăzute pentru punerea în aplicare a legislației și a programelor cu un puternic impact teritorial, cu condiția păstrării condițiilor de egalitate din centrul pieței interne.

Comisia va fi dispusă să testeze dacă, în condițiile respectării prevederilor actuale ale Tratatului, aplicarea anumitor politici UE nu ar putea fi obținută mai ușor prin intermediul unor contracte tripartite, specifice obiectivului respectiv. Astfel de contracte ar trebui încheiate între statele membre, regiunile și localitățile desemnate de acestea în acest scop și Comisie. (...) Domeniul politicii mediului ar putea fi un bun candidat pentru această abordare-pilot. Mai mult, Comisia s-a angajat deja într-o abordare mai descentralizată a viitoarelor politici regionale.

(...)

^[64] Pentru o Carte albă privind guvernarea pe mai multe niveluri ulterioară, adoptată de Comitetul Regiunilor, [2009] JO C211/01.

^[65] COM(2001) 428.

Politici, reglementări și randament mai bune

Politicile și legislația Uniunii Europene devin din ce în ce mai complexe. Reticența Consiliului și a Parlamentului European de a rezerva Comisiei mai mult spațiu în executarea politicilor denotă faptul că legislația include adesea un nivel inutil de detaliere. (...)

Nivelul de detaliere al legislației UE mai înseamnă și că adaptarea regulilor la schimbările tehnologice sau de piață poate fi complexă și cronofagă. În general, rezultatul este lipsa flexibilității, dăunătoare pentru eficiență. (...)

(...)

Obținerea îmbunătățirilor depinde de șapte factori:

– mai întâi, propunerile trebuie să fie pregătite pe baza unei *analize eficiente* care să arate dacă este oportună intervenția la nivelul UE și dacă este necesară intervenția normativă (...);

– în al doilea rând, *legislația este adesea doar o parte a unei soluții mai extinse*, care combină regulile pozitive cu alte instrumente neobligatorii cum ar fi recomandările, orientările sau chiar autoreglementarea într-un cadru stabilit de comun acord. Aceasta evidențiază necesitatea unei legături strânse în utilizarea unor instrumente de reglementare diferite și a unei mai mari reflecții la selectarea acestora;

– în al treilea rând, *tipul de instrument adecvat* trebuie folosit ori de câte ori este necesară legislația în vederea atingerii obiectivelor Uniunii:

- *utilizarea regulamentelor* trebuie avută în vedere în situațiile în care este necesară aplicarea uniformă și certitudinea juridică pe întreg teritoriul Uniunii. Aceasta poate avea o importanță deosebită pentru finalizarea pieței interne și are avantajul de a evita întârzierile cauzate de transpunerea directivelor în legislația națională;

- așa numitele „*directive-cadru*” ar trebui utilizate mai des. Aceste texte sunt mai puțin greoaie, oferă o mai mare flexibilitate în ceea ce privește aplicarea lor și tind să obțină mai repede acordul Consiliului sau al Parlamentului European. Orice formă a instrumentelor legislative s-ar alege, *ar trebui să se valorifice mai mult legislația „primară”*, limitată la elementele sale esențiale (drepturile și obligațiile de bază, condițiile de aplicare a acestora), lăsând în sarcina executivului completarea detaliilor tehnice prin intermediul aplicării regulilor „secundare”;

– în al patrulea rând, aplicarea măsurilor poate fi pregătită, în anumite condiții, în *cadrul coreglementării*. Coreglementarea combină acțiuni legislative și de reglementare obligatorii, cu acțiuni întreprinse de actorii cei mai interesați, inspirându-se din experiența lor practică. Rezultatul îl constituie o mai mare apropiere a politicilor în discuție, prin implicarea într-o mai mare măsură a celor afectați de aplicarea regulilor la pregătirea și executarea acestora. Aceasta duce adesea la o mai mare conformitate, chiar și în cazul în care normele detaliate nu sunt obligatorii.

Numeroase dintre sugestiile Comisiei reflectă îndepărtarea de guvernarea ierarhică. Se accentuează necesitatea implicării și a altor actori decât principalele organe legislative ale UE, precum și a reducerii gradului de detaliere și prescriptivitate a legislației. Se menționează necesitatea combinării instrumentelor de reglementare, cuprinzând o serie de instrumente non-tradiționale, cum ar fi contractele tripartite^[66], inclusiv unele metode alternative de reglementare pe care le-am văzut mai sus, cum ar fi coreglementarea, MDC, recomandările și orientările.

Inițiativa acestei cărți albe a fost criticată pe motivul că au rezultat puține propuneri concrete de schimbare și Comisia părea preocupată în principal de apărarea propriului rol. Cu toate acestea, cartea albă a promovat mai multe dintre temele care își aveau originea în

^[66] Un cadru pentru contractele tripartite concentrate pe obiective și pentru acordurile dintre Comunitate, state membre și autoritățile regionale și locale, COM(2002) 709.

orientările privind subsidiaritatea și proporționalitatea și ulterior în inițiativa unei mai bune legiferări, exprimând clar abordarea Comisiei privind problema reformei guvernării^[67]. Mai recent, în contextul inițiativei pentru o mai bună reglementare, Comisia a introdus ideea de „reglementare inteligentă”, care subliniază natura flexibilă a legislației, precum și faptul că modul în care este interpretată și modificată, în funcție de experiența dobândită, are o importanță crucială^[68]. Această idee de flexibilitate și de reflexivitate, capacitatea de a fi interpretate și adaptate în funcție de experiența dobândită, este subliniată în literatura de specialitate privind noua guvernare, în special în literatura privind guvernarea experimentalistă și reflexivă^[69].

6. EVALUAREA PROCESULUI DE MIGRARE CĂTRE NOI FORME DE GUVERNARE

În cele ce urmează ne vom ocupa pe scurt de două probleme. Mai întâi, vom examina motivele care au stat la baza apariției noilor metode de guvernare în UE. Apoi, vom discuta pe marginea câtorva dintre principalele critici și apărări ale noii guvernări.

**J. SCOTT și D. TRUBEK, Mind the Gap: Law and New Governance in the EU
(Atenție la treaptă: drept și noua guvernare în UE)^[70]**

De ce observăm o utilizare crescută a noii guvernări în UE?

(...) „noua guvernare” acoperă o serie de mecanisme foarte disparate, fiecare având propria istorie. Cele mai multe, dacă nu toate, au apărut ca forme pragmatice de adaptare a nevoilor în curs de apariție ale Uniunii la mecanismele existente pentru elaborarea politicilor. Deși istoriile tuturor acestor mecanisme nu sunt disponibile, curentul noii guvernări pare a fi explicat de șase factori.

a. Creșterea complexității și a incertitudinii problemelor de pe ordinea de zi

Noua guvernare poate fi privită ca o modalitate de a face față problemelor complexe în condiții de nesiguranță; astfel, curentul spre noua guvernare poate reflecta foarte bine semnificația din ce în ce mai mare a acestor probleme complexe în cadrul agendei Uniunii. Putem vedea acest lucru în domeniile de competență tradiționale ale Uniunii, precum și în unele dintre domeniile mai noi în care se angajează. Astfel, de exemplu, complexitatea neașteptată a „re-reglementării” pieței interne a dus la apariția sistemului comitologiei; odată cu implicarea sa în domenii noi precum ocuparea forței de muncă și excluderea socială, Uniunea începe să atace problemele care au constituit obstacole pentru multe state membre timp de mulți ani și pentru care nu există o soluție ușoară sau uniformă.

^[67] Pentru dezvoltări recente privind inițiativa O mai bună legiferare, a se vedea Programul privind capacitatea și performanța privind legiferarea (REFIT): Situație actuală și perspective, COM(2014) 368 și http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm.

^[68] Privind reglementarea inteligentă în UE, COM(2010) 543; Consolidarea bazelor reglementării inteligente – îmbunătățirea evaluării, COM(2013) 686; http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm.

^[69] A se vedea, e.g., C. SABEL și J. ZEITLIN (ed.), *Experimentalist Governance in the European Union – Towards a New Architecture* (Oxford University Press, 2010); O. DE SCHUTTER și J. LENOBLE (ed.), *Reflexive Governance – Redefining the Public Interest in a Pluralistic World* (Hart, 2010).

^[70] Supra, nota 7.

b. Diversitatea ireductibilă

Multe dintre problemele cu care se ocupă acum Uniunea nu sunt doar foarte complexe; se poate ca ele să nu permită soluții uniforme pur și simplu. Aceasta se întâmplă cu adevărat în privința multora dintre problemele cărora se adresează MDC privind Strategia europeană pentru ocuparea forței de muncă. Sistemele de bază privind relațiile industriale și protecția socială ale celor cincisprezece state membre diferă substanțial; rareori se poate găsi o soluție care să funcționeze eficient în toate aceste contexte diferite. (...)

c. Noi abordări față de dreptul și administrația publică

Curentul noii guvernări a fost influențat, fără îndoială, de evoluțiile din domeniile dreptului și administrației publice. Putem remarca elemente ale unora dintre practicile pe care le numim noua guvernare în dreptul administrativ intern și în practica administrației publice din Europa și Statele Unite. În aceste domenii au fost recunoscute din ce în ce mai mult limitele abordărilor tradiționale privind procesul de reglementare de sus în jos și s-au făcut auzite îndemnuri repetate către lucruri precum partajarea atribuțiilor, participarea, gestiunea pe bază de obiective și experimentarea.

d. „Infiltrarea” competenței

Se poate ca unele dintre noile abordări să fi fost adoptate pentru a se ocupa de domenii în care autorizarea legală pentru o acțiune a UE era limitată sau inexistentă. Aceasta se poate aplica unor domenii incluse în viitoarele MDC. În vreme ce Strategia europeană pentru ocuparea forței de muncă are o bază în Tratat, în domenii cum ar fi excluderea socială sau pensiile nu există o bază legală. În astfel de situații, e discutabil dacă noua guvernare este sau nu cea mai bună abordare pentru elaborarea politicii, în schimb poate fi singurul mod în care Uniunea e capabilă să joace un rol într-un anumit domeniu.

e. Legitimitatea

Noua guvernare reflectă adesea un efort de a asigura legitimitatea UE în elaborarea politicilor. Dialogul social pare să soluționeze unele dintre problemele deficitului democratic în domeniile pe care le acoperă, în principal prin delegarea autorității de legiferare reprezentanților celor care vor fi afectați de aceste legi. (...)

f. Subsidiaritatea

În vreme ce presiunea [sugerată mai sus] ar fi putut împinge Uniunea spre noi abordări dacă nu ar fi existat o doctrină independentă a subsidiarității, puterea acestei doctrine și forțele politice din spatele ei au dat un impuls acestui curent.

O expunere de motive ușor diferită, dar în mare parte complementară, pentru apariția (sau „explozie” în cuvintele lor) noilor forme de guvernare în UE, este oferită de Sabel și Zeitlin. Ei expun noua guvernare în cadrul UE ca o formă de experimentalism și o explică în termenii unei arhitecturi cu patru trăsături-cheie: prima, fixarea obiectivelor-cadru de către instituțiile UE și statale; a doua, libertatea autorităților sau a unităților situate la nivelurile inferioare de a urmări aceste obiective după cum apreciază că ar fi mai potrivit; a treia, cerința ca aceste autorități la nivel inferior să întocmească rapoarte regulate cu privire la performanțele lor și să participe la una din formele de evaluare specializată comparativă și reciprocă; a patra, revizuirea periodică a obiectivelor și a proceselor-cadru de către cei care le stabilesc.

C. SABEL și J. ZEITLIN, Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU

(Învățând din diferențe: noua arhitectură a guvernării experimentaliste în Uniunea Europeană)^[71]

Datorită recunoașterii crescute a nevoii de a învăța din diversitate pentru a armoniza, a coordona și a revizui normele de reglementare fără a impune o uniformitate nepractică, noua arhitectură a prins contur aproximativ între mijlocul anilor '80 și anul 2000, adică între Actul Unic European și summit-ul de la Lisabona. În scopul de a efectua o expunere și fără pretenții de epuizare a domeniului sau de precizie taxonomică, putem spune că arhitectura a fost elaborată mai mult sau mai puțin independent în trei domenii: re-reglementarea rețelelor private de infrastructură, sănătatea și siguranța publică și solidaritatea socială [Autorii se referă, de asemenea, la Justiție și Afaceri Interne ca fiind al patrulea domeniu] (...).

După cum vom vedea, de la schimbarea mileniului, noua arhitectură a devenit disponibilă nu doar ca un răspuns la prăbușirile catastrofice ale capacității de reglementare (siguranța alimentară, siguranța/poluarea maritimă) sau la amenințarea exercitată de acestea (supravegherea piețelor financiare), dar și ca o modalitate de deblocare a procesului de reglementare în domenii care ajunseseră într-un impas din cauza luptelor între susținătorii centralizării (tradiționale) și ai descentralizării (tradiționale), precum politica concurenței, ajutoarele de stat. În această perioadă, mai recentă, inovațiile asociate cu unul dintre cele trei domenii inițiale ale noii arhitecturi sunt din ce în ce mai des propuse pentru alte domenii (cum ar fi MDC în domeniul sănătății și siguranței la locul de muncă și în domeniul respectării drepturilor fundamentale sau consiliile naționale cu atribuții de reglementare, atașate agențiilor competente să autorizeze medicamentele și siguranța maritimă – pentru a menționa doar exemple pe care le vom discuta ulterior). Aceasta sugerează că actorii implicați în proces percep puncte comune în legătură cu problemele care apar în cadrul celor trei domenii și, din acest motiv, sunt încrezători că varianta „arhitecturii” de soluționare a problemelor care a fost aplicată într-un context anume poate fi adaptată pentru a soluționa problemele din alt context.

Trebuie remarcat că cerințele necesare pentru ca guvernarea experimentalistă să fie posibilă sunt diferite și mult mai extinse decât contextul istoric din care a apărut noua arhitectură în anumite sectoare și în UE în general. Condițiile pentru ca guvernarea experimentalistă să fie posibilă sunt minimale: incertitudinea strategică, însemnând că cei care alcătuiesc politicile admit că nu se pot baza pe înclinațiile lor strategice (de exemplu, mai multă piață versus mai multă planificare) pentru a putea dirija acțiunea într-un anumit domeniu (sau, în mod egal, că nu știu cum să atingă obiectivele declarate) și o distribuție multipolară sau poliарhică a puterilor, în cadrul căreia niciun actor nu are capacitatea de a impune propria soluție preferată fără a ține seama de opiniile celorlalți. (...) Aceste condiții cumulate deschid posibilitatea transformării negocierii distributive într-un proces deliberativ de soluționare a problemelor, prin intermediul mecanismelor guvernării experimentaliste.

Astfel, în timp ce Scott și Trubek accentuează complexitatea problemelor, nevoia de a face loc diversității, lipsa competențelor legale, căutarea unor noi moduri de legitimare a procesului de adoptare a politicilor și influența politică a conceptului subsidiarității, ca motive ce explică adoptarea crescândă a mecanismelor noii guvernări, Sabel și Zeitlin se concentrează, în plus, asupra crizelor actuale sau potențiale (prăbușirea autorității de reglementare), precum și asupra existenței unei incertitudini cu privire la modul de abordare a problemelor în cazul unei interdependențe. Este adevărat că putem vedea cu ușurință din surse precum

^[71] (2008) 14 LJ 271.

concluziile de la Lisabona că a existat un grad mare de incertitudine cu privire la modul de abordare a diferitelor probleme sociale și economice ale UE; în același timp, documente cum ar fi Cartea albă privind guvernanta dezvăluie clar neliniștea Comisiei și a altor actori instituționali ai UE în legătură cu percepția legitimității UE și în legătură cu eficiența capacității sale de reglementare și a performanței sale.

Verdictul referitor la succesul înregistrat (sau nu) de metodele noii guvernări în abordarea problemelor complexe sociale și economice în cadrul UE, acolo unde alte metode de reglementare s-au dovedit inadecvate, a fost unul mixt. Mulți critici s-au concentrat asupra problemei eficienței, din moment ce este dificil să fie dovedită obținerea unor rezultate concrete în cazul folosirii unor instrumente politice soft, neobligatorii, inclusiv MDC. Evaluările impactului, influenței și eficacității acestor instrumente diferă în mod semnificativ^[72]. Alții adoptă însă opinia potrivit căreia, având în vedere inadecvarea recunoscută a reglementării de tip comandă-și-control în multe dintre domeniile relevante, criticile la adresa noii guvernări în sensul că nu a demonstrat încă rezultate adecvate sunt greșit direcționate și premature. O susținere separată ar fi că unele dintre virtuțile metodelor noii guvernări se regăsesc în procesele noi, și nu doar în urmările acestora reflectate în politici: beneficiile unei mai mari participări, de exemplu, sau beneficiile creării de cunoștințe și ale experimentării ca avantaje în sine, ori beneficiile de a putea reflecta și revizui politica în cazul schimbării circumstanțelor.

Un alt set de critici s-a concentrat mai puțin asupra ineficienței mecanismelor noii guvernări și mai mult asupra presupunerii că acestea vor avea un impact negativ asupra unei serii de interese constituționale: asupra echilibrului instituțional în UE, a supremației dreptului, a drepturilor fundamentale și asupra democrației însăși^[73]. Alte analize au pus accentul pe aspecte specifice ale criticii privind legitimitatea^[74], precum problema responsabilității^[75] și problema participării democratice și a altor tipuri de participare^[76]. Un răspuns puternic pentru aceste critici este sugestia că procedeele noii guvernări pot necesita o reconceptualizare productivă a percepției preexistente în legătură cu ceea ce înseamnă „echilibrul instituțional”, valorile juridice și chiar democrație, în special în contextul non-statal al UE^[77].

[72] A se vedea, e.g., Citi și Rhodes (supra, nota 35); Moravcsik (supra, nota 35). Pentru contraargumente puternice, a se vedea J. Zeitlin, „The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy”, în Zeitlin și Pochet cu Magnusson (supra, nota 32). Pentru unele evaluări mai recente, a se vedea M. Heidenreich și G. Bischoff, „The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?” (2008) 46 JCMS 497; Copeland și Ter Haar (supra, nota 35).

[73] Hatzopoulos (supra, nota 40).

[74] Scott (supra, nota 36).

[75] Y. Papadopoulos, „Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance” (2007) 13 ELJ 469; A. Benz, „Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?” (2007) 13 ELJ 505; C. Harlow și R. Rawlings, „Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach” (2007) 13 ELJ 542; Dawson (supra, nota 38).

[76] „Efficient and Democratic Governance in a Multi-Level Europe”, Raportul final CONNEX, 2008. A se vedea, de asemenea, literatura citată supra, nota 36.

[77] C. Sabel și W. Simon, „Epilogue”, în G. de Búrca și J. Scott (ed.), *Law and New Governance in the EU and the US* (Hart, 2006). A se vedea, mai general, eseurile din ediția specială a Columbia J European L (2007), vol. 13.

7. CONCLUZII

- i. Subiectul noilor procedee de guvernare în UE este unul plin de viață și controversat. Apariția noilor metode de reglementare este privită de unii cu scepticism și neîncredere.
- ii. De-a lungul ultimelor două decenii, în cadrul UE s-a pus accentul în mod concertat în special asupra necesității de a reforma guvernarea de așa manieră încât să se îndepărteze de formele tradiționale, ierarhice, de elaborare a legilor și a politicilor. Inițiative specifice de reglementare cum ar fi „noua abordare” și MDC, precum și inițiativele mai generale de reformare a guvernării, ca strategia unei mai bune reglementări și transformarea principiilor subsidiarității și proporționalității în concepte operative, atestă acest fapt.
- iii. Până acum, verdictul privind semnificația, impactul și legitimitatea procedeeleor noii guvernări este unul mixt. Totuși, apariția metodelor de guvernare „noi”, „reflexive” sau „experimentaliste” a dat naștere unei întregi game de noi subiecte de cercetare, interesante și complexe, precum și unui set de provocări la adresa conceptelor tradiționale de „lege” și „legiferare”. Încep să apară evaluări empirice ale funcționării noilor moduri de guvernare, în diferite domenii, dar încă nu există un consens ferm asupra problemei influenței și a eficienței acestora.

8. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

Literatura privind noua guvernare este vastă și, din acest motiv, lista bibliografiei suplimentare nu cuprinde decât o serie selectivă de resurse electronice, cărți și numere de reviste, în special acelea axate pe domeniul juridic, și nu enumeră nicio lucrare sau articol individual.

(a) Siteuri web

CONNEX at www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/docs_pdfs/connex_flyer.pdf

NEWGOV at www.eu-newgov.org/

REFGOV at <http://refgov.cpdr.ucl.ac.be/>

OMC Forum la <http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm> (neactualizat din 2009)

* În timp ce cele trei proiecte de cercetare finanțate de Comisie enumerate mai sus s-au încheiat în mod oficial, rezultatele lor sunt încă disponibile on-line.

(b) Reviste

Special Issue of (2002) 8 *ELJ* Special Issue of (2004) 11 *JEPP*;

Special Issue of (2007) 29 *J European Integration*;

Special Issue of (2007) 13 *ELJ*;

Special Issue of (2007) 13 *Columbia J European L* Special Issue of (2009) 15 *ELJ*;

Special Issue of (2010) 4 *Wisconsin L Rev*;

(c) Cărți

- ARMSTRONG, K.A., *Governing Social Inclusion – The Law and Politics of EU Co-ordination* (Oxford University Press, 2010);
- BACHE, I., *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain* (Rowman & Littlefield, 2008);
- CAFAGGI, F. (ed.), *Reframing Self-Regulation in European Private Law*, Private Law in European Context Series (Kluwer Law International, 2006);
- DE BÚRCA, G. și SCOTT, J. (ed.), *Law and New Governance in the EU and the US* (Hart, 2006);
- DE SCHUTTER, O. și LENOBLE, J. (ed.), *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World* (Hart, 2010);
- JORDAN, A. și SCHOUT, A., *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance* (Oxford University Press, 2008);
- KOHLER-KOCH, B. și LARAT, F. (ed.), *European Multi-Level Governance: Contrasting Images in National Research* (Edward Elgar, 2009);
- ȘABEL, C.F. și ZEITLIN, J. (ed.), *Experimentalist Governance in the European Union – Towards a New Architecture* (Oxford University Press, 2010);
- SCOTT, J., *Environmental Protection: European Law and Governance* (Oxford University Press, 2009);
- TÖMMEL, I. și VERDUN, A. (ed.), *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking* (Lynne Rienner, 2009);
- ZEITLIN, J., POCHET, P. cu MAGNUSSON, L. (ed.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (PIE-Peter Lang, 2005).

NATURA ȘI EFECTUL DREPTULUI UE: EFECTUL DIRECT ȘI DINCOLO DE ACESTA

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Teoria „efectului direct” se aplică în principiu tuturor normelor obligatorii ale UE, inclusiv tratatelor, Cartei drepturilor fundamentale, principiilor generale, legislației secundare și acordurilor internaționale. Aspectele cele mai problematice au privit, timp de mulți ani, directivele comunitare și acordurile internaționale^[1]. În ultimii ani, în fața CJUE a fost invocat efectul direct al principiilor generale ale dreptului UE și al dispozițiilor Cartei drepturilor fundamentale. Incertitudinile actuale se referă la eventualul efect direct orizontal al principiilor generale și al dispozițiilor Cartei.
- ii. Semnificația noțiunii de efect direct rămâne controversată. În sens larg, acesta înseamnă că dispozițiile obligatorii ale dreptului UE care sunt suficient de clare, precise și necondiționate încât să poată fi valorificate în justiție, *pot fi invocate și folosite* de către persoane private în fața instanțelor naționale. De asemenea, există și un înțeles „mai restrâns” sau clasic al efectului direct, care este definit din perspectiva capacității unei dispoziții a dreptului UE de a *conferi drepturi* persoanelor private.
- iii. Deși directivele pot fi invocate direct de către persoane private împotriva statului, după expirarea termenului limită pentru implementarea lor (efectul direct vertical), ducând, dacă este cazul, chiar la neaplicarea normelor interne cu care se află în conflict, CJUE a decis că acestea nu pot impune prin ele însele obligații în sarcina persoanelor private (nu au efect direct orizontal). Rațiunea acestei limitări a efectului direct al directivelor este însă discutabilă.
- iv. Aceasta este cu atât mai adevărat, din moment ce Curtea a dezvoltat și alte mecanisme juridice în vederea aplicării directivelor care nu au fost implementate în mod corespunzător sau care nu sunt aplicate în mod corespunzător. În primul rând, Curtea a interpretat extensiv noțiunea de „stat” din perspectiva efectului direct vertical. În al doilea rând, există o obligație a instanțelor naționale de a interpreta, pe cât posibil, legea internă în conformitate cu directivele (efect indirect sau principiul interpretării armonioase); după ce termenul limită pentru implementarea lor a expirat. În al treilea rând, în perioada ulterioară adoptării unei directive, dar înainte de expirarea termenului de implementare, toate organele statului, inclusiv instanțele, trebuie să se abțină de la

[1] Efectul juridic al acordurilor internaționale este examinat în Capitolul 10, întrucât aspectele speciale legate de efectul direct al acordurilor internaționale pot fi cel mai bine înțelese în contextul relațiilor internaționale ale UE în general.

adoptarea oricărei măsuri sau de la interpretări de natură să compromită în mod grav rezultatul prescris de directivă. În al patrulea rând, este posibil ca în anumite cazuri o directivă să fie invocată în mod valabil în cadrul procedurilor dintre persoane private (efect incidental), atât timp cât directiva nu impune prin ea însăși obligații juridice niciuneia dintre părți. În al cincilea rând, în anumite împrejurări, un principiu general al dreptului EU care acoperă același teren cu o directivă poate fi obligatoriu pentru persoanele private. În sfârșit, în cazul în care un regulament face trimitere la o directivă și condiționează primirea unor beneficii prevăzute de acel regulament de respectarea directivei, aceasta poate deveni obligatorie pentru persoanele private.

- v. Numărul rezervelor la regula că directivele nu au efect direct orizontal și dificultățile ridicate de fiecare excepție au făcut acest domeniu al dreptului din ce în ce mai complex și mai greu de înțeles.

2. EFECTUL DIRECT: GHID

Tema tratată în acest capitol este una esențială în studierea dreptului UE. Conceptul a fost dezvoltat de către CEJ, iar jurisprudența sa a devenit tot mai complexă în decursul anilor. Discuția din această secțiune este menită să ajute cititorul să navigheze printre unele dintre dificultăți.

- (1) Punctul de plecare îl reprezintă distincția dintre *sistemul public de aplicare a legii* și *sistemul privat*. Tratatul prevede un mecanism expres de constrângere statală la articolul 258 TFUE, permițând Comisiei să acționeze un stat membru în fața Curții pentru încălcarea dreptului UE. Această competență obligatorie era neobișnuită, în condițiile în care majoritatea tratatelor internaționale nu conțineau un astfel de mecanism. Totuși, Comisia nu avea capacitatea de a ancheta decât o foarte mică parte a tuturor încălcărilor posibile; calea în justiție prevăzută de art. 169 CEE (în prezent art. 258 TFUE), versiunea inițială a constrângerii statale, era una slabă, iar articolul respectiv nu putea fi folosit împotriva persoanelor private^[2].
- (2) Prin urmare, CEJ a făcut un pas îndrăzneț prin legitimarea *constrângerii private* a dreptului UE. Ea a statuat că textele tratatelor ar putea, în anumite condiții, să aibă efect direct, astfel încât persoanele private să le poată invoca în fața instanțelor lor naționale și să poată contesta acțiunile naționale pentru încălcarea dreptului UE. Aceasta a integrat persoanele private în sistemul de drept al UE. Efectul pe plan intern al unui tratat internațional fusese în mod tradițional determinat în conformitate cu dreptul constituțional al fiecărui stat parte la respectivul tratat. În țările care adoptă o abordare dualistă a dreptului internațional, acordurile internaționale sunt obligatorii numai pentru state la nivel interguvernamental și, în absența implementării, ele nu pot fi invocate direct la nivel național de către cetățeni^[3]. Totuși, CEJ a statuat că Tratatul CEE era diferit față de alte tratate.

[2] P. CRAIG, „Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law” (1992) 12 OJLS 453.

[3] D. WYATT, „New Legal Order or Old” (1982) 7 ELRev 14.

(3) Cu toate acestea, încă de la început a existat o *incertitudine cu privire la înțelesul exact al noțiunii de efect direct*^[4]. Jurisprudența CEJ a sprijinit atât o definiție mai largă, cât și una mai restrânsă a efectului direct^[5]. Definiția mai largă, despre care se poate susține că provine din cauza *Van Gend en Loos*, poate fi formulată ca fiind *aptitudinea unei dispoziții a dreptului UE de a fi invocată înaintea unei instanțe naționale*^[6]. Acesta este uneori cunoscut ca efect direct „obiectiv”^[7]. Consecința naturală a invocării unei dispoziții legale, așa cum este cazul în *Van Gend en Loos*, este aceea de a conferi un drept legal persoanei care o invocă, dar aceasta nu este o componentă esențială a efectului direct în accepțiunea sa largă. Definiția „clasică”, strictă a efectului direct este exprimată, de regulă, ca *aptitudinea unei dispoziții a dreptului UE de a conferi persoanelor private drepturi pe care acestea le pot valorifica în fața instanțelor naționale*. Acesta este uneori cunoscut ca efect direct „subiectiv”. Gradul de diferențiere dintre cele două formulări depinde, însă, de definiția noțiunii de „drepturi” utilizată. Dacă este avut în vedere doar *dreptul de a invoca* dreptul UE în fața unei instanțe naționale^[8], atunci diferența dintre noțiunea de efect direct în sens strict și cea în sens larg este redusă^[9]. Totuși, în multe alte cauze, CEJ a mers dincolo de simpla referire la un drept de a invoca și a arătat că un justițiabil parte într-un proces se poate prevala în fața unei instanțe naționale de însuși dreptul substanțial, cum ar fi dreptul de a nu fi discriminat pe criteriul naționalității sau cetățeniei^[10]. În plus, dacă „conferirea de drepturi persoanelor private” presupune și îndreptățirea la o anumită cale în justiție^[11] sau impunerea unei obligații sau a unei răspunderi complementare în sarcina celeilalte părți^[12], atunci ar putea exista o diferență relevantă între sensul strict și sensul larg al noțiunii. În realitate, Curtea pare a utiliza expresia „conferire de drepturi” în contextul efectului direct în mai multe sensuri. Această ambiguitate a

[4] A se vedea discuția anterioară cu privire la diferențele de semnificație ale noțiunilor de „aplicabilitate directă” și „efect direct”, pe care CEJ le-a utilizat interschimbabil: T. WINTER, „Direct Applicability and Direct Effects” (1972) 9 CMLRev 425; cauza 131/79, *Santillo* [1980] ECR 1585 1608-1609, AG Warner; cauza C-253/00, *Muñoz/Frumar Ltd.* [2002] ECR I-7289, AG Geelhoed; P. ELEFTHERIADIS, „The Direct Effect of Community Law: Conceptual Issues” (1996) 16 YBEL 205.

[5] S. PRECHAL, „Does Direct Effect Still Matter?” (2000) 37 CMLRev 1047 și *Directives in EC Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2005); M. LENZ, D.S. TYNES și L. YOUNG, „Horizontal What? Back to Basics” (2000) 25 ELRev 509; C. HILSON și T. DOWNES, „Making Sense of Rights: Community Rights in EC Law” (1999) 24 ELRev 121.

[6] În cauza 26/62, *Van Gend en Loos* [1963] ECR 13, CEJ a statuat că art. 12 ar trebui interpretat „ca producând efecte directe și creând drepturi individuale”, sugerând astfel că acestea din urmă decurg din primele, dar nu sunt în mod necesar o condiție pentru ele.

[7] W. VAN GERVEN, „Of Rights, Remedies and Procedures” (2000) 37 CMLRev 501; D. EDWARD, „Direct Effect, the Separation of Powers and the Judicial Enforcement of Obligations”, în *Scritti in Onore di Giuseppe Federico Mancini, II, Diritto dell'Unione Europea* (Guifrè, 1998) 423.

[8] Cauza C-63/99, *Gloszczuk* [2001] ECR I-6369; cauza C-257/99, *Barkoci și Malik* [2001] ECR I-6557; cauza C-235/99, *Kondova* [2001] ECR I-6427; cauza C-268/99, *Jany* [2001] ECR I-8615; cauza C-327/02, *Panayotova* [2004] ECR I-11055, pct. 18.

[9] O chestiune legată de aceasta, dacă este adoptată definiția mai restrânsă, „subiectivă”, se referă la cine poate invoca drepturile conferite de către o dispoziție care se bucură de efect direct: a se vedea cauzele C-87-89/90, *Verholen* [1991] ECR I-3757; cauza C-72/95, *Kraaijeveld* [1996] ECR I-5403, pct. 57-60; cauzele C-240-244/98, *Océano Grupo Editorial/Rocio Murciano Quintero* [2000] ECR I-4491; cauza C-230/97, *Awoyemi* [1998] ECR I-6781. De asemenea, cauzele C-83/11, *Muhammad Sazzadur Rahman și alții*, EU:C:2012:519, pct. 25; C-165-167/09, *Stichting Natuur en Milieu și alții*, EU:C:2011:348, pct. 99-100 și C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV* EU:C:2011:289.

[10] Cauza 57/65, *Lütticke/Hauptzollamt Sarrelouis* [2001] ECR (ed. spec.) 205.

[11] PRECHAL, „Does Direct Effect Still Matter?” (supra, nota 5); M. RUFFERT, „Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View” (1997) 34 CMLRev 307; VAN GERVEN (supra, nota 7).

[12] HILSON și DOWNES (supra, nota 5).

noțiunii de efect direct nu suscită doar un interes pur academic, ci există importante implicații practice^[13].

- (4) În etapa următoare, după ce a stabilit că articolele tratatelor pot avea efect direct, CEJ a extins apoi conceptul în două modalități: condițiile efectului direct au fost subtil relaxate, iar teoria astfel modificată a fost aplicată regulamentelor și deciziilor, la fel ca și articolelor tratatelor.
- (5) Apoi, *atenția instanței s-a mutat asupra directivelor*. Numeroși observatori și-au exprimat îndoiala că directivele ar putea avea efect direct, întrucât acestea nu îndeplineau condițiile inițiale stabilite în *Van Gend*. Cu toate acestea, CEJ a decis că directivele ar putea în principiu să aibă efect direct. În mod controversat, însă, ea a stabilit că directivele pot avea doar *efect direct vertical*, adică pot fi invocate doar împotriva statului sau a unui organ de stat. Acestea nu sunt capabile să aibă *efect direct orizontal*, în sensul că nu pot impune obligații în sarcina unei persoane private.
- (6) *Distincția vertical/orizontal aplicată directivelor a generat o jurisprudență complexă, dificilă pentru justițiabili și pentru instanțele naționale*. CEJ a conceput numeroase modalități prin care, deși nu au efect direct orizontal, directivele pot avea un impact asupra dreptului național. Astfel, Curtea a adoptat o definiție extensivă a noțiunii de „stat” și a dezvoltat un principiu al „efectului indirect” sau al obligației interpretării armonioase și a introdus conceptul „efectelor orizontale incidentale”, conform căruia o directivă poate exclude invocarea unei dispoziții din dreptul național care nu este conformă cu dispozițiile directivei, chiar în cadrul unei acțiuni între persoane private. Acesta se bazează pe supremația dreptului UE și presupune o distincție între o directivă având un efect de „excludere” a normelor naționale neconforme și o directivă având un efect de „substituire”^[14]. Viabilitatea acestei distincții este discutabilă, după cum vom vedea mai jos. CEJ a statuat, de asemenea, că principiile generale de drept pot obliga persoanele private și că dintr-o directivă se poate extrage conținutul unui principiu general. Ea a decis și că directivele pot fi puse în aplicare orizontal atunci când se face trimitere la acestea prin regulamente.
- (7) Evoluțiile jurisprudenței privind efectul direct sunt încă în desfășurare. În special, s-a pus întrebarea dacă dispozițiile Cartei drepturilor fundamentale ar putea avea efect direct între persoane private, dar Curtea nu a dat încă un răspuns.
- (8) Este clar că efectul direct, în sensul clasic „subiectiv” al aptitudinii unei dispoziții a dreptului UE de a conferi drepturi persoanelor private, pe care acestea le pot invoca în fața instanțelor naționale, este din ce în ce mai mult doar una dintre modalitățile în care dreptul Uniunii influențează dreptul național. Principiul interpretării armonioase, efectul orizontal incidental și efectele combinate ale diferitelor izvoare și norme de drept al UE furnizează modalități distincte prin care dreptul UE poate avea un impact asupra sistemelor juridice naționale^[15].

^[13] Astfel, e.g., CEJ a statuat că, deși nu dau naștere la drepturi între persoane private, directivele pot fi invocate în anumite modalități în fața instanțelor naționale.

^[14] Cauza C-244/98, *Océano Grupo* (supra, nota 9), pct. 26-39, AG Saggio; cauza C-287/98, *Luxemburg/Linster* [2000] ECR I-6917, pct. 57-90, AG Leger.

^[15] K. LENAERTS și T. CORTHAUT, „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law” (2006) 31 *ELRev* 287; S. ROBIN-OLIVIER, „The Evolution of Direct Effect in the EU: Stocktaking, Problems, Projections” (2014) 12 *ICON* 165.

3. EFECTUL DIRECT AL DREPTULUI PRIMAR: ARTICOLELE TRATATELOR, PRINCIPIILE GENERALE ȘI CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

(A) ORIGINILE: EFECTUL DIRECT AL PREVEDERILOR TRATATELOR ÎN CAUZA VAN GEND EN LOOS

CEJ a formulat pentru prima dată principiul efectului direct în 1963, în ceea ce a rămas cea mai cunoscută dintre hotărârile sale^[16].

Cauza 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen*

[1963] ECR 1

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:

art. 12 a devenit art. 30 TFUE, art. 169 a devenit art. 258 TFUE,
art. 170 a devenit art. 259 TFUE și art. 177 a devenit art. 267 TFUE]

Van Gend en Loos a importat o cantitate de substanțe chimice din Germania în Țările de Jos. Acestea i-a fost aplicată o taxă de import despre care susținea că a fost mărită (prin schimbarea clasificării tarifare de pe o poziție cu un tarif mai redus, pe o poziție cu un tarif mai ridicat) după intrarea în vigoare a Tratatului CEE, contrar dispozițiilor articolului 12. În contestația îndreptată împotriva plății taxei introdusă pe rolul *Tariefcommissie* din Țările de Jos, a fost invocat articolul 12 ca argument și au fost adresate două întrebări CEJ. Prima era „dacă articolul 12 din Tratatul CEE are efect intern, cu alte cuvinte, dacă justițiabilii pot invoca, pe baza acestui articol, drepturi individuale pe care instanțele trebuie să le protejeze”. Guvernele belgian, german și olandez au formulat observații în fața Curții de Justiție. Belgia a susținut că întrebarea era dacă o lege națională care ratifică un tratat internațional prevalează asupra unei alte legi, și că aceasta era o chestiune de drept constituțional național care ține de competența exclusivă a instanței olandeze. Guvernul olandez a susținut că Tratatul CEE nu este întru nimic diferit față de un tratat internațional obișnuit și că noțiunea de efect direct ar contrazice intențiile fondatorilor Tratatului.

CEJ

având în vedere că, pentru a stabili dacă prevederile unui tratat internațional au un astfel de efect, este necesar să se aibă în vedere spiritul, structura și textul acestor prevederi;

având în vedere că obiectivul Tratatului CEE, care este cel de a institui o piață comună a cărei funcționare îi privește în mod direct pe justițiabilii din Comunitate, presupune ca acest tratat să fie mai mult decât un acord care ar da naștere numai unor obligații reciproce între statele contractante;

că această abordare este confirmată prin preambulul tratatului, care nu vizează numai guvernele, ci și popoarele, precum și, în mod mai concret, prin înființarea de instituții dotate cu drepturi suverane a căror exercitare afectează atât statele membre, cât și cetățenii acestora;

^[16] A se vedea M. RASMUSSEN, „Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment” (2014) 12 ICON 136 și J.H.H. WEILER, „Van Gend en Loos: The Individual as Subject and Object and the Dilemma of European Legitimacy” (2014) 12 ICON 94.

că trebuie remarcat de asemenea că resortisanții statelor care fac parte din Comunitate sunt chemați să colaboreze, prin intermediul Parlamentului European și al Comitetului Economic și Social, la funcționarea acestei Comunități;

că, în plus, rolul Curții de Justiție în temeiul articolului 177, al cărui scop este de a asigura interpretarea uniformă a tratatului de către instanțele naționale, confirmă faptul că statele au recunoscut dreptului comunitar o autoritate care poate fi invocată de către resortisanții lor în fața acestor instanțe;

că trebuie să se concluzioneze că, având în vedere aceste aspecte, Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora;

că, prin urmare, independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar nu creează numai obligații în sarcina particularilor, ci este destinat de asemenea să confere drepturi care intră în patrimoniul lor juridic;

că aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când acestea sunt acordate explicit prin tratat, ci și ca urmare a unor obligații pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare;

(...)

având în vedere că textul articolului 12 conține o interdicție clară și necondiționată care nu este o obligație de a face, ci de a nu face;

că, de altfel, această obligație nu este însoțită de nicio rezervă din partea statelor prin care punerea sa în aplicare să fie condiționată de un act pozitiv de drept intern;

că, prin însăși natura sa, această interdicție este perfect adaptată pentru a produce efecte directe în raporturile juridice dintre statele membre și justițiabilii acestora;

având în vedere că punerea în aplicare a articolului 12 nu necesită nicio intervenție legislativă a statelor;

că faptul că, potrivit acestui articol, statele membre sunt subiecte ale obligației de a se abține nu implică faptul că resortisanții acestora nu pot fi beneficiarii acestei obligații;

(...)

având în vedere că din considerațiile de mai sus rezultă că, în conformitate cu spiritul, structura și textul tratatului, articolul 12 trebuie să fie interpretat în sensul că acesta produce efecte directe și conferă drepturi individuale pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

(...)

având în vedere că, pe de altă parte, argumentul întemeiat pe articolele 169 și 170 din tratat, pe care l-au invocat cele trei guverne care au prezentat observații Curții în memoriile lor, este nefondat;

că, într-adevăr, împrejurarea că tratatul, în articolele menționate anterior, permite Comisiei și statelor membre să sesizeze Curtea în legătură cu un stat care nu și-a îndeplinit obligațiile nu implică faptul că particularii nu pot invoca, dacă este cazul, aceste obligații în fața instanței naționale

(...);

că o limitare a garanțiilor împotriva unei încălcări a articolului 12 de către statele membre la procedurile prevăzute la articolele 169 și 170 ar înlătura orice protecție jurisdicțională directă a drepturilor individuale ale resortisanților acestora;

că recurgerea la procedura prevăzută prin aceste articole ar risca să fie ineficientă în cazul în care aceasta ar trebui să intervină după punerea în executare a unei decizii naționale adoptate cu nerespectarea prevederilor tratatului;

că vigilența particularilor interesați de protejarea drepturilor lor determină un control eficient care se adaugă controlului încredințat diligenței Comisiei și statelor membre prin articolele 169 și 170.

Van Gend en Loos a fost o hotărâre care a făcut istorie. Susținerile fervente ale celor trei guverne interveniente, reprezentând jumătate dintre statele membre la acea vreme, indicau faptul că noțiunea de efect direct al prevederilor tratatului, înțeles ca *posibilitatea reclamanților persoane private de a se prevala imediat de aceste prevederi în fața instanțelor naționale*, nu s-a potrivit probabil cu modul în care statele au înțeles obligațiile pe care și le-au asumat atunci când au devenit părți ale CEE. Cu toate acestea, CEJ a statuat că prevederile tratatelor ar putea avea, în principiu, efect direct.

O parte a argumentației a pornit chiar de la textul tratatului. Curtea a făcut trimitere la preambul, care face referire atât la cetățeni, cât și la state, și a susținut că procedura hotărârii preliminare reglementată de actualul art. 267 TFUE ar avea în vedere faptul că părțile aflate în fața instanțelor naționale pot invoca și se pot întemeia pe motive de drept comunitar^[17]. De asemenea, CEJ a arătat că se urmărea ca tratatele să rezerve un rol anume pentru cetățeni, prin intermediul Parlamentului European. Această „dovadă” textuală a efectului direct nu este teribil de puternică. Argumentarea CEJ întemeiată pe art. 267 TFUE este totuși interesantă. Nu dispunem de *travaux préparatoires* și, prin urmare, nu știm care a fost intenția autorilor tratatelor cu privire la această dispoziție. Însă, în măsura în care persoanele private nu ar putea să invoce dreptul UE în fața instanțelor naționale prin intermediul art. 267 TFUE, atunci acesta nu ar putea fi folosit decât în cazul în care părțile litigiului ar fi ambele autorități publice, or, în formularea art. 267 nu există nimic care să indice o astfel de limitare. CEJ a recurs la același argument când a justificat efectul direct al directivelor^[18].

Raționamentul CEJ s-a caracterizat, de asemenea, prin expunerea unei viziuni asupra naturii comunității juridice pe care tratatele păreau menite să o creeze. Cauza oferă un exemplu timpuriu al metodologiei teleologice a CEJ, care presupune interpretarea de către Curte a textului tratatelor și a lacunelor din acesta în așa fel încât să promoveze ceea ce ea consideră a fi obiectivele fundamentale și în continuă evoluție ale proiectului comunitar în întregul său. Viziunea CEJ în ceea ce privește CEE a fost foarte diferită de cea prezentată de către statele membre.

Curtea a statuat că Comunitatea nu ar trebui privită ca un simplu acord între state, ci că ea privește, în egală măsură, popoarele acestor state. Binecunoscuta expresie a unei „noi ordini juridice de drept internațional” a fost creată pentru a introduce ideea că persoanele private pot deriva drepturi din Tratatul CEE, chiar dacă de regulă nu se întâmplă acest lucru.

CEJ a respins și celălalt argument al statelor membre. Ea a reținut că punerea în aplicare publică a dreptului CEE prin intermediul Comisiei, pe calea actualului art. 258 TFUE, nu excludea aplicarea privată pe calea efectului direct. Astfel, Curtea a dezvoltat conceptul efectului direct în principal în considerarea naturii sistemului juridic pe care l-a apreciat necesar pentru a duce la bun sfârșit ambițiosul program economic și politic conturat în

^[17] A se observa, însă, că faptul că trimiterele preliminare nu pot fi făcute decât în legătură cu dispoziții ale dreptului UE având efect direct, în ciuda încercărilor ocazionale din partea guvernelor de a susține aceasta, nu este un corolar al acestui raționament: a se vedea, e.g., C-416/10, *Križan* EU:C:2013:8, pct. 56 și C-370/12, *Pringle* EU:C:2012:756, pct. 89.

^[18] A se vedea comentariul cauzei 41/74, *Van Duyn/Home Office* [1974] ECR 1337, mai jos.

tratate. CEJ a considerat că este necesară o metodă fermă de punere în aplicare, pentru a asigura respectarea de către statele membre a dispozițiilor cu privire la care își dăduseră consimțământul. Integrarea automată a normelor din tratat în cadrul sistemelor juridice naționale ar întări eficiența normelor comunitare, ajutând în același timp Comisia în îndeplinirea funcției sale de a asigura aplicarea dreptului comunitar prevăzută de art. 258, prin implicarea directă a persoanelor private și a tuturor gradelor de jurisdicție naționale în implementarea acestora. În această privință, să examinăm opinia lui Pierre Pescatore, fost judecător al Curții.

**P. PESCATORE, The Doctrine of „Direct Effect”: An Infant Disease of Community Law
(Doctrina „efectului direct”: o boală a copilăriei dreptului comunitar)^[19]**

Din aceste considerente rezultă că, în opinia Curții, Tratatul a creat o Comunitate nu doar de state, ci și de popoare și persoane și că, prin urmare, nu doar statele membre, ci și persoanele private trebuie privite ca fiind subiecte de drept comunitar. Aceasta este consecința unui ideal democratic care se traduce prin aceea că, în cadrul Comunității, la fel ca într-un stat constituțional modern, guvernele nu mai pot spune ceea ce erau obișnuite să spună în dreptul internațional: *L'Etat, c'est moi*. Dimpotrivă; Comunitatea reclamă participarea tuturor, cu consecința că persoanelor private nu le sunt impuse doar sarcini și obligații, ci au și prerogative și drepturi care trebuie să fie protejate prin lege. Prin urmare, o idee în mare măsură politică, inspirată dintr-o percepție asupra sistemului constituțional al Comunității, se află la baza hotărârii din *Van Gend en Loos* și continuă să inspire întreaga doctrină care decurge din ea.

**(B) CONDIȚIILE EFECTULUI DIRECT:
EXTINDEREA CONDIȚIILOR**

În cauza *Van Gend en Loos*, CEJ a fixat condițiile inițiale pentru ca un articol din tratate să aibă efect direct. Ea a stabilit cerința, cunoscută din dreptul internațional, ca o prevedere să fie în primul rând „executorie *per se*”. Astfel, criteriile îndeplinite de art. 12 CEE și care îi permiteau să aibă efect direct constau în aceea că era: *clar, negativ, necondiționat, fără vreo rezervă din partea statului membru și independent de vreo măsură națională de implementare*. Totuși, jurisprudența ulterioară a extins și a relaxat aceste condiții inițiale.

Condiția ca articolul din tratat să fie *clar și necondiționat, fără vreo rezervă din partea statelor membre*, a fost curând nuanțată. În cauza *Salgoil*, CEJ a statuat că existența marjei de apreciere a unui stat membru în ceea ce privește limitarea liberei circulații a mărfurilor pe motivele prevăzute în actualul art. 36 TFUE, nu exclude efectul direct al art. 34 TFUE, din moment ce cazurile care intră în sfera art. 36 sunt excepționale și nu subminează obligația clară de la art. 34^[20]. În mod similar, în cauza *Van Duyn*^[21], CEJ a respins argumentul că actualul art. 45 alin. (3) TFUE, care permite limitări ale liberei circulații a lucrătorilor pe motive de ordine publică, securitate publică sau sănătate publică, ar exclude efectul direct

^[19] (1983) 8 ELRev 155, 158.

^[20] Cauza 13/68, *SpA Salgoil/Italian Ministry of Foreign Trade* [1968] ECR 453. A se vedea, mai recent, în ceea ce privește efectul direct al art. 29 referitor la restricțiile cantitative la export, cauza C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulos* AE *Epexergasias kai Emporias Stafidas* EU:C:2011:110.

^[21] Cauza 41/74, *Van Duyn/Home Office* [1974] ECR 1337.

al art. 45, întrucât „aplicarea acestor limitări face obiectul controlului judiciar”^[22]. Ideea că efectul direct s-ar aplica chiar și în situațiile în care statele membre beneficiază de o marjă de apreciere, pe motiv că exercitarea acesteia este supusă controlului judiciar, a reprezentat o schimbare semnificativă în abordarea conceptului juridic de efect direct.

Ideea că *efectul direct era exclus în măsura în care erau necesare alte măsuri la nivel național* a fost și ea modificată. În schimb, cu condiția ca *principiul de bază* care guverna domeniul relevant să fie considerat suficient de precis, acesta putea avea efect direct, în ciuda absenței măsurilor de implementare la nivel comunitar sau național^[23]. Astfel, spre exemplu, art. 49 TFUE prevedea că restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților Comunității în alte state decât cel de origine urmau să fie abolite „în cadrul fixat de dispozițiile de mai jos”. Cadrul în discuție trebuia să includă un program general și un set de directive pentru liberalizarea activităților angajaților și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă, dar puține dintre acestea fuseseră adoptate la data când a apărut cauza *Reyners*, în 1973.

Cauza 2/74, *Reyners/Belgia*

[1974] ECR 631

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 52, art. 54 și art. 57 au devenit art. 49, art. 50, respectiv art. 53 TFUE]

Reyners era un cetățean olandez care și-a făcut studiile în drept în Belgia, dar căruia i-a fost refuzată admiterea în Baroul belgian (ca *avocat*) doar pe motiv că nu avea cetățenia belgiană. Acesta a contestat legislația belgiană în fața *Conseil d'Etat* (Consiliului de Stat), care a înaintat CEJ mai multe întrebări, printre care întrebarea dacă articolul 52 avea efect direct în absența directivelor de implementare a sa prevăzute de articolele 54 și 57. Guvernul belgian a susținut că articolul 52 stabilește doar un principiu, care urma să fie completat de legislația secundară, și că nu i se poate recunoaște Curții posibilitatea de a exercita o putere discreționară rezervată instituțiilor legislative ale Comunității și statelor membre.

CEJ

24. având în vedere că principiul tratamentului național constituie una dintre dispozițiile juridice fundamentale ale Comunității;

25. că, în condițiile în care face trimitere la un ansamblu de prevederi legislative efectiv aplicate de țara de stabilire a resortisanților proprii, acest principiu poate, prin definiție, să fie invocat în mod direct de către resortisanții tuturor celorlalte state membre;

26. că, stabilind sfârșitul perioadei de tranziție ca termen pentru realizarea libertății de stabilire, articolul 52 impune o obligație de rezultat precisă, a cărei executare trebuie să fie facilitată, dar nu și condiționată, de punerea în aplicare a unui program de măsuri adoptate treptat;

27. că nerespectarea caracterului etapizat al acestui proces nu afectează obligația în sine, dincolo de termenul prevăzut pentru îndeplinirea sa;

(...)

29. având în vedere că nu se pot invoca, împotriva recunoașterii unui astfel de efect, neadoptarea de către Consiliu a directivelor prevăzute la articolele 54 și 57 și nici faptul că unele dintre directi-

^[22] *Idem*, pct. 7; cauza C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co KG/Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg* [1992] ECR I-5567, pct. 15.

^[23] Cauza C-268/06, *Impact/Minister for Agriculture and Food* [2008] ECR I-2483, pct. 66-67.

vele efectiv adoptate nu au dus la realizarea deplină a obiectivului nediscriminării indicat la articolul 52;

30. că, într-adevăr, directivele prevăzute prin capitolul referitor la dreptul de stabilire au devenit inutile cât privește punerea în aplicare a principiului tratamentului național după încheierea perioadei de tranziție, acest principiu fiind consacrat pentru viitor cu efect direct chiar prin tratat.

Astfel, principiul fundamental al nediscriminării a fost considerat a avea efect direct, chiar dacă condițiile unei veritabile libertăți de stabilire erau departe de a fi întrunite. În timp ce numeroase cauze privind efectul direct se referă la punerea în executare a obligațiilor împotriva statelor membre care nu au implementat în mod corespunzător cerințele UE, cauza *Reyners* surprinde Curtea folosindu-se de efectul direct în scopul a compensa acțiunea insuficientă a instituțiilor legislative ale UE.

O utilizare similară a efectului direct pentru a „declanșa” implementarea corespunzătoare a unei dispoziții din tratat poate fi observată în a doua hotărâre *Defrenne*^[24], care a relaxat și mai mult criteriile inițiale ale efectului direct din *Van Gend en Loos*. Dacă în *Reyners* formularea art. 49 părea să aibă în vedere măsuri de implementare ulterioare, în *Defrenne*, art. 141 CE (în prezent art. 157 TFUE) părea să-i lipescă precizia necesară pentru a fi aplicat direct de către o instanță națională. La acel moment, art. 141 impunea statelor să asigure „aplicarea principiului remunerării egale a lucrătorilor de sex masculin și a celor de sex feminin pentru aceeași muncă prestată”. Nici Comisia și nici statele nu considerau că acea dispoziție are efect direct sau este completă din punct de vedere juridic, pe motiv că termenul „principiu” nu era foarte precis, iar termenii „remunerare” și „muncă” nu erau definiți^[25]. Cu toate acestea, Curtea a identificat *principiul* de la art. 141 de atunci, acela al remunerăției egale pentru muncă egală și a statuat că acesta are efect direct.

Preocuparea Curții a fost aceea de a se asigura că obiectivele Comunității nu sunt ignorate nici de către statele membre reticente, nici de către instituțiile comunitare letargice, în timpul anilor de așa-numită „scleroză legislativă” care au urmat Compromisului de la Luxemburg^[26]. Această poveste a fost relatată cel mai bine de către Weiler, care a explicat modul în care obstacolele în calea atingerii obiectivelor comunitare prin procesul politic, prin supranaționalismul decizional, a condus la o importanță din ce în ce mai mare supranaționalismului normativ^[27]. Principiile efectului direct și al supremației dreptului comunitar au jucat un rol central în această privință, permițând CEJ să dezvolte dreptul UE, în ciuda dificultăților de a obține legiferarea în cadrul procesului legislativ. În cazul în care o instanță națională era nesigură cu privire la înțelesul exact al unei prevederi incidente, CEJ era mai mult decât dornică să clarifice sfera acesteia prin procedura hotărârilor preliminare.

Prin urmare, condițiile inițiale ale efectului direct au fost relaxate în decursul anilor de după *Van Gend en Loos*, deși încă mai există cauze în care CEJ stabilește că un articol din tratat nu are efect direct^[28]. Poziția actuală poate fi sintetizată astfel: *unui articol din tra-*

[24] Cauza 43/75, *Defrenne/Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne* [1976] ECR 455.

[25] *Idem*, concluziile AG Trabucchi.

[26] *Supra*, Capitolul 1.

[27] J. WEILER, „The Community System: The Dual Character of Supranationalism” (1981) 1 YBEL 267 și „The Transformation of Europe” (1991) 100 Yale LJ 2403, 2412-2431.

[28] Cauza T-191/99, *Petrie/ALLS I/CDFL* [2001] ECR II-3677, pct. 34-35: art. 255 nu era necondiționat și impunea implementare înainte de a fi invocat în vederea obținerii unui anumit rezultat; cauza 126/86, *Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social* [1987] ECR 3697, pct. 10-11: promovarea unor standarde ridicate de viață în art. 2 CE nu conferă

tat i se recunoaște efect direct cu condiția ca acesta să fie suficient de clar, precis și necondiționat pentru a putea fi invocat de persoanele private^[29]. În mod evident, acest criteriu lasă instanțelor UE o marjă de manevră considerabilă. O dispoziție a dreptului UE poate fi invocată de o persoană privată și aplicată de o instanță în cazul în care aceasta prevede o obligație în termeni necondiționali și neechivoci^[30].

(C) ARTICOLELE DIN TRATATE: EFECTUL DIRECT VERTICAL ȘI ORIZONTAL

În majoritatea cazurilor, reclamantul va căuta să utilizeze efectul direct vertical, împotriva statului sau a unei emanații a statului. Cu toate acestea, CEJ a hotărât, de asemenea, că articolele din tratate pot avea efect direct orizontal, de natură să impună o obligație unei persoane private^[31].

Cauza C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 43 CE a devenit art. 49 TFUE]

Litigiul a apărut între sindicate și Viking Line, o societate de transport maritim, referitor la cotele de plată. Sindicatele urmăreau să împiedice Viking să își mute sediul în Estonia, deoarece aceasta ar fi dus la cote mai reduse de plată pentru marinari, în comparație cu cât câștigau atunci când Viking își avea sediul social în Finlanda. Viking a susținut, *inter alia*, că acțiunea colectivă a sindicatelor încalcă dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire. Prin urmare, CEJ a examinat dacă aceste dispoziții au efect direct orizontal.

CEJ

56. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în esență, dacă articolul 43 CE este de natură a conferi unei întreprinderi private drepturi opozabile unui sindicat sau unei asociații sindicale.

57. Pentru a se răspunde la această întrebare, trebuie amintit că din jurisprudența Curții rezultă că eliminarea între statele membre a obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor și a liberei prestări a serviciilor ar fi compromisă dacă suprimarea barierelor de origine statală ar putea fi neutralizată de obstacole rezultate din exercitarea autonomiei lor juridice de către asociații sau organisme care nu sunt de drept public (Walrave și Koch, punctul 18, Bosman, punctul 83, Deliège, punctul 47, Angonese, punctul 32 și Wouters și alții, punctul 120).

drepturi persoanelor private; cauza C-379/09, *Maurits Casteels* EU:C:2011:131, în care s-a decis că art. 42 TFUE nu avea efect direct.

^[29] PESCATORE (*supra*, nota 19) 176-177; LENAERTS și CORTHOUT (*supra*, nota 15) 311.

^[30] Cauzele C-246-249/94, *Cooperativa Agricola Zootechnica S Antonio/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1996] ECR I-4373, pct. 19; C-317/05, *Pohl-Boskamp GmbH & Co KG/Gemeinsamer Bundesausschuss* [2006] ECR I-10611, pct. 41; C-194/08, *Gassmayr/Bundesminister für Wissenschaft und Forschung*, EU:C:2010:386, pct. 45.

^[31] A se vedea de asemenea, cauza 43/75, *Defrenne/SABENA* [1976] ECR 455. Pentru o critică a acestor evoluții, a se vedea H. SCHEPPEL, „Constitutionalizing the Market, Marketising the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law” (2012) 18 ELRev 177. A se compara cu P. CARO DE SOUSA, „Horizontal Expression of Vertical Desires: Horizontal Effect and the Scope of the EU Fundamental Freedoms” (2013) 2 Cambridge Journal of International and Comparative Law 479.

58. În plus, Curtea s-a pronunțat deja, pe de o parte, în sensul că faptul că anumite dispoziții ale tratatului se adresează în mod oficial statelor membre nu exclude posibilitatea ca, în același timp, acestea să confere drepturi oricărei persoane private care deține un interes în respectarea obligațiilor definite astfel și, pe de altă parte, în sensul că interdicția de a aduce atingere unei libertăți fundamentale prevăzute de o dispoziție imperativă a tratatului se impune în mod special tuturor convențiilor care au ca scop reglementarea în mod colectiv a muncii salariate (a se vedea în acest sens cauza *Defrenne*, 43/75, Rec., p. 455, punctele 31 și 39).

59. Or, astfel de considerații trebuie să fie valabile și pentru articolul 43 CE care consacră o libertate fundamentală.

(...)

62. Pe de altă parte, această interpretare este susținută de jurisprudența referitoare la dispozițiile tratatului privind libera circulație a mărfurilor, din care reiese că restricțiile pot fi de origine nestatală și pot rezulta din acțiuni ale persoanelor private sau ale grupărilor de astfel de persoane (a se vedea hotărârile din cauzele *Comisia/Franța*, C-265/95, Rec., p. I-6959, punctul 30, precum și *Schmidberger*, punctele 57 și 62).

(...)

66. Având în vedere aceste considerații, la întrebarea a doua trebuie să se răspundă că articolul 43 CE este de natură a conferi unei întreprinderi private drepturi opozabile unui sindicat sau unei asociații sindicale.

(D) PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE

O altă sursă a dreptului primar al UE o constituie principiile generale de drept al UE. Această categorie a dreptului UE derivă din jurisprudența CEJ din anii '70, cu mult înainte de redactarea Cartei UE a drepturilor fundamentale. Articolul 6 alin. (3) TUE proclamă în prezent că „drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii”. Deși principiile generale de drept au fost adesea invocate alături de alte surse ale dreptului UE în cadrul litigiilor interne sau ca motiv de atac în temeiul art. 263 TFUE, în cadrul litigiilor împotriva UE și, prin urmare, au fost considerate implicit ca având cel puțin efect direct vertical, întrebarea dacă un principiu general de drept ar putea avea efect direct orizontal nu a fost adresată în mod expres până de curând.

Cu toate acestea, în cauza *Mangold*, CEJ a declarat că exista un principiu general al nediscriminării pe criteriul vârstei în dreptul UE și că, în cadrul soluționării unui litigiu referitor la discriminarea pe criteriul vârstei care implica dispozițiile unei directive al cărei termen de implementare nu expirase, instanțele naționale trebuie să înlăture dreptul național care intră în conflict cu acest principiu.

Cauza C-144/04, *Mangold/Rüdiger Helm*

[2005] ECR I-9981

CEJ

74. Directiva 2000/78/CEE nu consacră ea însăși principiul egalității de tratament în materie de angajare și de muncă. Astfel, în temeiul articolului 1, această directivă are ca obiectiv doar „stabilirea unui cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală”, principiul interdicției acestor forme de discriminații.

minare avându-și originea, astfel cum rezultă din primul și cel de-al patrulea considerent din prezenta directivă, în diverse instrumente internaționale și în tradițiile constituționale comune statelor membre.

75. Principiul nediscriminării bazate pe vârstă trebuie astfel considerat ca fiind un principiu general al dreptului comunitar. Din momentul în care o legislație națională intră în sfera de aplicare a dreptului comunitar, cum este cazul articolului 14 alineatul (3) din TzBfG, modificat prin Legea din 2002, drept măsură de punere în aplicare a Directivei 1999/70/CEE (...), Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare pentru aprecierea, de către instanța națională, a conformității acestei reglementări cu un astfel de principiu (a se vedea, în acest sens, cauza C-442/00, *Rodríguez Caballero*, Rec., p. I-11915, punctele 30-32).

76. În consecință, respectarea principiului general de egalitate de tratament, în special pe criterii de vârstă, nu poate, ca atare, să depindă de expirarea termenului acordat statelor membre pentru a transpune o directivă destinată să pună în aplicare un cadru general pentru a lupta împotriva discriminărilor pe criterii de vârstă, în special în ceea ce privește organizarea căilor de atac adecvate, sarcina probei, protecția împotriva ripostelor, dialogul social, măsurile pozitive și alte măsuri specifice de punere în aplicare a unei asemenea directive.

77. În aceste condiții, instanța națională, sesizată cu un litigiu care contestă principiul nediscriminării pe criterii de vârstă, are obligația să asigure, în cadrul competențelor sale, protecția juridică ce decurge pentru persoanele de drept privat în temeiul dreptului comunitar și să garanteze efectul deplin al acestuia din urmă fără să aplice nicio dispoziție eventual contrară legii naționale (a se vedea, în acest sens, cauza 106/77, *Simmenthal*, Rec., p. 629, punctul 21 și cauza C-347/96, *Solred*, Rec., p. I-937, punctul 30).

Hotărârea a fost una controversată, întrucât aceasta părea să impună instanțelor naționale să pună imediat în aplicare dispozițiile unei directive și să înlăture dreptul național conflictual chiar înainte de expirarea termenului acordat statelor membre pentru implementarea acesteia, dar Curtea a ajuns la acest rezultat concentrându-se mai degrabă asupra efectului juridic al principiului general din dreptul UE decât asupra directivei^[32]. Implicațiile cauzei asupra efectului direct orizontal al directivelor sunt discutate mai detaliat mai jos^[33].

Curtea a reafirmat esența hotărârii *Mangold* în ceea ce privește efectele juridice ale principiilor generale în cauza *Kücükdeveci*^[34]. Aici, Curtea a specificat mai exact că principiul general al nediscriminării se aplică și impune înlăturarea dreptului național conflictual numai atunci când cauza „aparține domeniului de aplicare al dreptului Uniunii”^[35]. Una dintre modalitățile în care aceasta poate fi adusă în sfera de aplicare a dreptului UE este prin intermediul termenilor unei directive, la fel ca în *Kücükdeveci*. Totuși, în *Kücükdeveci*,

[32] Pentru unele dintre cauzele în care AG a pus la îndoială raționamentul din *Mangold*, a se vedea cauza C-321/05, *Kofoed/Skatteministeriet* [2007] ECR I-5795, pct. 67, AG Kokott; cauzele C-55-56/07, *Othmar Michaeler/Amt für sozialen Arbeitsschutz și Autonome Provinz Bozen* [2008] ECR I-3135, pct. 14-29, AG Ruiz-Jarabo Colomer; cauza C-411/05, *Félix Palacios de la Villa/Cortefiel Servicios SA* [2007] ECR I-8531, pct. 79-100, AG Mazák.

[33] A se vedea *infra*, pp. 246-247.

[34] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex GmbH & Co KG* EU:C:2010:365. A se vedea, de asemenea, cauzele C-250-268/09, *Georgiev* (*infra*, nota 101). Pentru comentariu, a se vedea F. FONTANELLI, „General Principles of the EU and a Glimpse of Solidarity in the Aftermath of *Mangold* and *Kücükdeveci*” (2011) 17 EPL 225; P. CABRAL și R. NEVES, „General Principles of EU Law and Horizontal Direct Effect” (2011) 17 EPL 437; M. DE MOU, „The Novel Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the Principle of Non-Discrimination” (2011) 18 Maastricht Journal of European and Comparative Law 109; E. MUIR, „Of Ages in – and Edges of – EU Law” (2011) 48 CMLRev 39.

[35] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci* EU:C:2010:365, pct. 23. Pentru o cauză despre care s-a considerat că nu se încadrează în sfera dreptului UE în scopul aplicării principiului nediscriminării pe criteriul vârstei, a se vedea cauza C-427/06, *Bartsch* [2008] ECR I-7245.

Curtea a insistat că, deși principiul nediscriminării pe criteriul vârstei s-a materializat în cadrul unei directive în această cauză, nu directivea, ci principiul general al nediscriminării „trebuie să constituie fundamentul cercetării prin care să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în acțiunea principală”^[36].

Nu este clar ce alte principii generale de drept pot fi considerate de Curte ca având efect direct. În cauza *Römer*, CJUE a sugerat – fără a afirma efectiv – că principiul nediscriminării pe criteriul orientării sexuale poate fi un principiu general al dreptului UE, dar a dat înapoi în fața elementului cel mai controversat din *Mangold*, clarificând că această cauză nu intră în sfera de aplicare a dreptului UE până la expirarea termenului de implementare a directivei relevante în cauză^[37]. Cu toate acestea, afirmația centrală în sensul că un principiu general de drept (și în mod cert, principiul general al nediscriminării) poate fi invocat de persoanele private pentru a înlătura normele naționale conflictuale ori de câte ori cauza intră în sfera de aplicare a dreptului UE, a fost ferm susținută până acum de către Curte în mai multe cauze, inclusiv în cauze orizontale, între persoane private^[38].

În timp ce unii au apreciat evoluția și au lăudat impactul potențial al acestei teorii oarecum nuanțate a efectului direct al principiilor generale^[39], alții au avertizat cu privire la complexitatea și incertitudinea introduse de mișcare^[40]. O incertitudine majoră este creată prin dificultatea de a stabili ce anume aduce o cauză în „domeniul de aplicare a dreptului Uniunii” din perspectiva efectului direct al principiilor generale de drept, precum și dacă interacțiunea cu dispozițiile unei directive va fi necesară pentru a avea loc acest lucru. Jurisprudența Curții este departe de a fi clară în această privință^[41]. De asemenea, nu este clar care principii generale ar putea fi suficient de clare în conținut pentru a fi susceptibile de efect direct^[42]. O altă complexitate este creată de impactul acestei evoluții asupra respingerii continue de către CJUE a efectului direct orizontal al directivelor. Acest aspect va fi detaliat mai jos. Pentru moment, trecem la a examina o altă sursă conexă de drept primar al UE, al cărei efect direct a fost de asemenea invocat în fața CJUE: Carta drepturilor fundamentale.

(E) CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

Carta drepturilor fundamentale a devenit în mod oficial obligatorie la finalul anului 2009, iar de atunci dispozițiile acesteia au fost invocate de multe ori în fața CJUE. Carta se bu-

[36] *Idem*, pct. 27.

[37] Cauza C-147/08, *Römer* EU:C:2011:286, pct. 59-63; cauza C-427/06, *Bartsch* (supra, nota 35), pct. 18. Pentru o critică a strategiei CJUE de evitare și ambiguitate din *Römer*, a se vedea L. PECH, „Between Judicial Minimalism and Avoidance: The Court of Justice's Side-Stepping of Fundamental Constitutional Issues in *Römer* and *Dominguez*” (2012) 49 CMLRev 1841.

[38] Pe lângă cauzele C-555/07, *Kücükdeveci* și C-147/08, *Römer*, a se vedea, de asemenea, cauza C-476/11, *HK Danmark* EU:C:2013:590 și cauzele C-501-506, 540 și 541/12, *Specht* EU:C:2014:2005, pct. 89.

[39] A se vedea CABRAL și NEVES (supra, nota 34).

[40] A se vedea S. ROBIN-OLIVIER, „The Evolution of Direct Effect in the EU: Stocktaking, Problems, Projections” (2014) 12 ICON 165. De asemenea, DE MOL (supra, nota 34).

[41] A se compara, e.g., cauzele C-144/04, *Mangold* [2005] ECR I-9981 și C-427/06, *Bartsch* (supra, nota 35).

[42] Pentru o cauză care stabilește o perspectivă diferită asupra efectului juridic al principiilor generale ale dreptului UE, anume aplicabilitatea acestora în cazul instituțiilor UE și obligația de a interpreta reglementările UE privind personalul în lumina acestor principii, a se vedea cauza C-579/12 *R X-II*, *Strack* EU:C:2013:570, privind principiul dreptului la concediu anual plătit.

cură de același statut juridic obligatoriu ca și tratatele UE și face parte din dreptul primar al UE. Articolul 51 din Cartă prevede că dispozițiile sale se adresează instituțiilor UE și statelor membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, pare să rezulte în mod logic că, în cazul în care o dispoziție a Cartei este clară, precisă și necondiționată, aceasta are efect direct, la fel ca dispozițiile tratatelor. Efectul direct vertical al Cartei a fost cu siguranță evident într-o serie de cauze în fața CJUE în care părțile au invocat cu succes dispozițiile sale pentru a contesta dreptul UE^[43] sau dreptul național^[44]. Deși Curtea nu a folosit formulările specifice efectului direct în legătură cu Carta, ea a permis ca dispozițiile acesteia să fie invocate cu succes pentru a contesta dreptul UE sau național conflictual.

Cu toate acestea, era mai puțin clar dacă CJUE ar accepta că dispozițiile Cartei ar putea avea efect direct orizontal în cauzele între persoane private. Pe de o parte, după cum am văzut mai sus, dispozițiile tratatelor au fost considerate ca având efect direct orizontal, iar Carta beneficiază de același statut juridic ca tratatele^[45]. Pe de altă parte, asemeni altor numeroase documente internaționale privind drepturile omului, inclusiv CEDO, dispozițiile Cartei par a fi exprimate din perspectiva sarcinilor și a obligațiilor statelor membre și ale instituțiilor UE, și nu ale persoanelor private^[46].

Posibilul efect orizontal al dispozițiilor Cartei a fost invocat în fața CJUE într-o serie de cauze și a fost discutat pe larg de avocatul general Trstenjak în cauza *Dominguez*, dar Curtea a ales să nu abordeze această chestiune acolo^[47]. În cauza *AMS*, a fost invocat efectul direct al art. 27 din Carta UE, privind dreptul lucrătorilor la informare și consultare, într-un litigiu între două persoane private.

**Cauza C-176/12, Association de médiation sociale (AMS)/Union locale
des syndicats CGT, Laboubi și alții**

EU:C:2014:2

Potrivit articolului L.1111-3 din Codul muncii francez, lucrătorii angajați pe baza anumitor tipuri de contracte, inclusiv pe baza celor utilizate de AMS (un organism privat), erau excluși din calculul numărului de angajați în scopul reprezentării. Uzând de această regulă, AMS a considerat că nu atingea pragul minim de cincizeci de angajați care ar face obligatorie numirea unui reprezentant sindical în temeiul Codului muncii. În ciuda acestui fapt, un sindicat a creat un consiliu al muncii în cadrul AMS, și a numit un angajat al AMS, dl. Laboubi, ca reprezentant. În cadrul litigiului inițiat de AMS în fața instanțelor franceze a fost invocată compatibilitatea articolului L.111-3 cu Directiva 2002/14/UE și cu articolul 27 din Cartă. Cour de Cassation a făcut o trimitere preliminară către CJUE, întrebând, printre alte lucruri, dacă articolul 27 din Cartă poate fi invocat între părți. CJUE a început prin a hotărî că, în ciuda marjei de apreciere lăsate statelor membre în temeiul directivei, obligația cuprinsă în aceasta de a lua în considerare toți angajații la momentul calculării pragurilor avea efect direct împotriva statului și că dispoziția relevantă din Codul muncii francez era astfel incompatibilă cu directiva. Cu toate acestea, directiva nu putea fi invocată orizontal împotriva AMS, care este un organism privat, iar în acest caz dreptul național nu poate fi interpretat contra

[43] A se vedea, e.g., cauzele C-293 și 594/12, *Digital Rights Ireland/Minister for Communications et al* EU:C:2014:238.

[44] A se vedea, e.g., cauza C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson* EU:C:2013:105.

[45] *Supra*, nota 31.

[46] A se observa însă, că AG Cruz Villalón în cauza C-167/12, *AMS* EU:C:2013:491 a comparat Carta cu o Constituție, nu cu un document privind drepturile omului, și era pregătit să ia în discuție aplicarea orizontală a dispozițiilor Cartei în conformitate cu analogia constituțională.

[47] Cauza C-282/10, *Dominguez* EU:C:2011:559, AG Trstenjak.

legem în conformitate cu principiul interpretării armonioase. Apoi, Curtea s-a concentrat asupra întrebării dacă articolul 27 din Cartă putea fi invocat, în schimb, împotriva AMS, având în vedere că litigiul se încadra în domeniul de aplicare a dreptului UE din perspectiva aplicabilității Cartei.

CJUE

44. Trebuie arătat de asemenea că articolul 27 din cartă, intitulat „Dreptul lucrătorilor la informare și la consultare în cadrul întreprinderii”, prevede că lucrătorilor li se garantează, la diferite niveluri, informarea și consultarea, în cazurile și în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii, precum și de legislațiile și practicile naționale.

45. Așadar, reiese cu claritate din articolul 27 din cartă că, pentru ca acest articol să producă efecte depline, trebuie prevăzute reglementări detaliate prin dispoziții de drept al Uniunii sau de drept național.

46. Astfel, interdicția de a exclude din calculul efectivelor întreprinderii o categorie determinată de lucrători care au intrat inițial în cadrul persoanelor care trebuiau luate în considerare cu ocazia calculului menționat, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2002/14/CE și adresată statelor membre, nu poate fi dedusă, ca normă juridică direct aplicabilă, nici din cuprinsul articolului 27 din cartă, nici din explicațiile privind articolul menționat.

47. Trebuie să se observe în această privință că împrejurările din cauza principală se deosebesc de cele în care s-a pronunțat Hotărârea Küküdeveci, citată anterior, întrucât principiul nediscriminării în funcție de vârstă în discuție în cauza din urmă, consacrat la articolul 21 alineatul (1) din cartă, este suficient prin el însuși pentru a conferi particularilor un drept subiectiv care poate fi invocat ca atare.

48. În consecință, articolul 27 din cartă nu poate fi invocat ca atare într-un litigiu precum cel principal în scopul de a concluziona că dispoziția națională neconformă Directivei 2002/14/CE trebuie înlăturată.

49. Această constatare nu poate fi infirmată prin coroborarea articolului 27 din cartă cu dispozițiile Directivei 2002/14/CE, dat fiind că, în măsura în care acest articol nu este suficient prin el însuși pentru a conferi particularilor un drept invocabil ca atare, situația nu poate fi diferită în cazul unei astfel de coroborări.

Prin urmare, spre deosebire de avocatul general, care a abordat direct chestiunea efectului direct orizontal și care a susținut, de asemenea, că art. 27 putea fi invocat împreună cu o directivă UE împotriva unei persoane private^[48], Curtea nu s-a pronunțat definitiv asupra acestei chestiuni și nu a oferit niciun indiciu clar dacă o dispoziție a Cartei care este mai specifică și mai exactă decât art. 27 ar putea fi invocată între persoane private^[49]. De asemenea, este interesant de observat că dispozițiile mai clare din directivă nu pot compensa dispoziția mai largi de la art. 27 din Cartă, din cauza lipsei efectului direct orizontal al directivei. Deși poate fi tentant să interpretăm pct. 46-49 din hotărâre ca sugerând că alte dispoziții ale Cartei ar putea fi invocate între persoane private, fie în mod de sine stătător, fie coroborate cu o directivă (la fel ca în *Küküdeveci*), în cazul în care sunt suficient de clare, în special din moment ce CJUE a statuat deja efectiv aceasta în legătură cu principiul general al nediscriminării, s-ar putea ca o asemenea interpretare să fie imprudentă. Aceasta, parțial,

^[48] A se vedea supra, nota 46. A se observa că AG a considerat art. 27 din Cartă ca fiind un „principiu”, și nu un „drept” în termenii art. 52 alin. (5) din Cartă, o altă chestiune pe care Curtea nu a abordat-o.

^[49] Pentru unele comentarii pe marginea cauzei a se vedea D. LECCYKIEWICZ, „Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights” (2013) 38 ELRev 479; N. LAZZERINI, „(Some of) the Fundamental Rights Granted by the Charter May Be a Source of Obligations for Private Parties: AMS” (2014) 51 CMLRev 907; E. FRANTZIOU, „Case C-176/12, Association de Médiation Sociale: Some Reflections on the Horizontal Effect of the Charter and the Reach of Fundamental Employment Rights in the European Union” (2014) 10 EuConst 332.

deoarece Curtea se abține în aceste puncte de la a face trimitere la faptul că litigiul este între persoane private și abordează în principal lipsa de exactitate a art. 27 din Cartă. Aceasta înseamnă că trebuie să așteptăm până când se decide o cauză viitoare în care Curtea să abordeze mai direct chestiunea efectului direct orizontal al Cartei.

4. EFECTUL DIRECT AL DREPTULUI SECUNDAR: REGULAMENTELE ȘI DECIZIILE

Acele juridice principale care pot fi adoptate de UE sunt enumerate în art. 288 TFUE și au fost analizate într-un capitol anterior^[50]. Toate formele obligatorii de drept al UE pot avea efect direct și, deși alte tipuri de norme neobligatorii nu sunt considerate ca având efect direct, acestea exercită influență în alte feluri și pot avea ceea ce s-a făcut cunoscut ca „efect indirect” prin intermediul principiului interpretării armonioase^[51].

(A) REGULAMENTELE

Am văzut în cauza *Van Gend* că argumentul textual pe care s-a bazat concluzia că dispozițiile Tratatului pot avea efect direct nu a fost prea convingător. Cu toate acestea, art. 288 TFUE prevede că un regulament „este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru”. Dincolo de considerentele politice, modul de formulare pare să aibă în vedere faptul că regulamentele vor deveni imediat parte a dreptului intern al statelor membre, fără a necesita transpunere. În măsura în care acestea devin imediat parte a dreptului intern al statelor membre, atât timp cât prevederile lor sunt suficient de clare, precise și relevante pentru situația unui justițiabil^[52], nu există niciun motiv ca ele să nu poată fi invocate și aplicate de către persoanele private în fața instanțelor lor naționale^[53]. Elementul cheie este dacă respectivul articol din regulament invocat de persoana privată este suficient de clar, precis și sigur pentru a avea efect direct.

Efectul direct al regulamentelor a fost enunțat în cauza *Slaughtered Cow*, în care CEJ a pe-depsit guvernul italian pentru faptul de a fi ales o metodă de implementare a unui regulament, fapt care pune la îndoială natura juridică și aplicabilitatea directă a măsurii. Ea a reținut că toate metodele de implementare sunt contrare tratatelor, „ceea ce ar avea ca rezultat crearea unui obstacol în calea efectului direct al regulamentelor comunitare și periclitarea aplicării lor simultane și uniforme în întreaga Comunitate”^[54]. În

[50] *Supra*, Capitolul 4.

[51] A se vedea, e.g., cauza 322/88, *Salvatore Grimaldi/Fonds des Maladies Professionnelles* [1989] ECR 4407.

[52] Cauza C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosu/Regione Autonoma della Sardegna* [2001] ECR I-103, în care dispozițiile unui regulament nu au fost suficiente de precise și, prin urmare, nu puteau fi invocate direct. A se compara cu cauza C-278/02, *Herbert Handlbauer GmbH* [2004] ECR I-6171, pct. 24-35.

[53] A se vedea analiza AG Geelhoed cu privire la relația dintre aplicabilitatea directă a dispozițiilor unui regulament și efectul direct al acestora din perspectiva posibilității persoanelor private de a invoca și deriva drepturi din aceste dispoziții în cauza C-253/00 (*supra*, nota 4).

[54] Cauza 39/72, *Comisia/Italia* [1973] ECR 101, pct. 17; cauza 34/73, *Fratelli Variola SpA* [1973] ECR 981. Aceasta a fost reiterată mai recent în cauzele C-4 și 27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac EU*: C-2010:131, pct. 61, referitor la interacțiunea unui regulament privind mărcile de indicație geografică cu măsurile naționale de implementare a unei directive a UE privind mărcile, în care CJUE a hotărât că aplicabilitatea directă și intrarea în vigoare a unui regulament trebuie „să se realizeze fără nicio măsură de incorporare în dreptul național, respectarea scrupuloasă a acestei obligații fiind o condiție indispensabilă a aplicării simultane și uniforme a regulamentelor în întreaga Uniune Europeană”.

cauza *Muñoz*^[55], CEJ a statuat că „datorită înseși naturii și locului lor în sistemul izvoarelor de drept comunitar, regulamentele acționează pentru a conferi drepturi persoanelor private, pe care instanțele naționale au datoria să le protejeze”^[56].

O măsură națională adoptată în vederea aplicării unui regulament nu va fi, însă, în mod necesar invalidă, iar în unele cazuri poate fi categoric *impusă* de către regulament^[57]. În cauza *Amsterdam Bulb*, CEJ a decis că numai în cazul în care o măsură națională modifică, obstrucționează sau ascunde efectul direct sau natura unui regulament, aceasta va constitui o încălcare a dreptului UE^[58]. Mai mult, orice măsuri de implementare trebuie să se încadreze în parametrii fixați de regulament și de dreptul UE^[59]. Una dintre preocupări este aceea că, prin ascunderea originilor comunitare ale unui regulament, modul de implementare al acestuia de către un stat membru ar putea submina sau ignora calitățile specifice ale dreptului UE, cum ar fi prioritatea în raport cu dreptul național conflictual sau cerința existenței unei căi de atac adecvate în cazul unei încălcări. De asemenea, este posibil ca conținutul unui regulament să fie afectat negativ prin măsurile naționale de implementare. În cauza *Stichting El Aqsa*, CJUE a constatat că o măsură națională de indisponibilizare a fondurilor unei persoane care era, de asemenea, supusă unei indisponibilizări a fondurilor impuse de un regulament al UE, ar putea „să afecteze domeniul de aplicare al regulamentului”, din cauza posibilelor definiții divergente din dreptul național și dreptul UE ale dispozițiilor cheie pe care cele două măsuri le au în comun^[60].

În sfârșit, trebuie să remarcăm că efectul direct al regulamentelor obligă nu doar instanțele, ci și autoritățile administrative relevante să pună imediat în aplicare dreptul UE, în practică^[61]. Această situație este cunoscută uneori ca „efectul direct administrativ” și este discutată mai jos în legătură cu directivele^[62].

(B) DECIZIILE

Modul de formulare al tratatului în legătură cu deciziile a fost modificat. Articolul 249 CE enunța anterior că „decizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi indică”. Articolul 288 TFUE prevede în prezent că:

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

[55] Cauza C-253/00, *Muñoz* (supra, nota 4), pct. 27; cauza C-379/04, *Dahms GmbH/Fränkischer Weinbauverband eV* [2005] ECR I-8723, pct. 13.

[56] Și în cauza C-375/09, *Tele 2 Polska* EU:C:2011:270, CJUE a decis că, având în vedere că, în conformitate cu art. 288 TFUE, art. 5 din Regulamentul nr. 1/2003 privind concurența este direct aplicabil în toate statele, acest fapt se opune unei norme din dreptul național care impune autorității naționale a concurenței să finalizeze o procedură întemeiată pe art. 102 TFUE.

[57] Cauzele C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosu* (supra, nota 52), pct. 26; C-592/11, *Ketelä* EU:C:2012:673, pct. 35 și C-24/13, *Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit kft* EU:C:2014:40, pct. 14.

[58] Cauza 50/76, *Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor Siergewassen* [1977] ECR 137. A se vedea, de asemenea, cauzele C-113/02, *Comisia/Tările de Jos* [2004] ECR I-9707, pct. 16; C-316/10, *Danske Svineproducenter* EU:C:2011:863, pct. 40-43; C-24/13, *Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit kft* EU:C:2014:40, pct. 17, 29 și C-135/13, *Malom I* EU:C:2014:327, pct. 65-66 privind criteriile pe care trebuie să le respecte măsurile naționale de implementare a regulamentului pentru a respecta dreptul UE, inclusiv principiile generale ale dreptului UE și Carta drepturilor fundamentale.

[59] Cauza C-316/10, *Danske Svineproducenter*, *ibidem*, și cauza C-592/11, *Anssi Ketelä* EU:C:2012:673, pct. 36-37.

[60] Cauzele C-539 și 550/10 P, *Stichting Al-Aqsa* EU:C:2012:711.

[61] Cauza C-606/10, *ANAFE* EU:C:2012:348, pct. 75.

[62] *Infra*, nota 103 și textul de acolo.

Relevanța acestei modificări și diferitele forme ale deciziilor au fost examinate în cadrul unui capitol anterior^[63]. În cauza *Grad*, CEJ nu a ezitat prea mult să statueze că și deciziile ar putea avea efect direct, în ciuda faptului că art. 249 CE nu făcea nicio referire la „aplicabilitatea directă” a acestora^[64]. Într-o formulare repetată adesea, Curtea a decis că de aici nu reiese „că alte categorii de măsuri menționate în acel articol nu ar putea în niciun caz produce efecte similare” și s-a bazat pe principiul eficienței pentru a trage concluzia că, în anumite cazuri, deciziile pot fi invocate de persoanele private în fața instanțelor naționale^[65].

În această hotărâre, CEJ a discutat efectul direct din perspectiva dreptului unei persoane private de „a invoca obligația” creată de o decizie în fața unei instanțe naționale, i.e. sensul larg al posibilității de invocare, dar a și explicat destul de detaliat substanța acelei obligații, noțiunea mai exactă de „conferire de drepturi”. Cu toate acestea, la fel ca în cazul altor categorii de drept al UE, este necesar să se demonstreze că dispoziția relevantă a deciziei invocate este suficient de sigură, precisă și necondiționată pentru a avea efect direct^[66].

Cauza tipică va implica o persoană privată care invocă o decizie împotriva unui stat membru: efectul direct vertical. Curtea a fost reticentă să concluzioneze că o decizie adresată unui stat membru poate genera obligații aplicabile împotriva persoanelor private: efectul direct orizontal. Astfel, în cauza *Carp*^[67], Curtea a statuat că o decizie adresată statelor membre prin care se precizează conformitatea procedurilor aplicabile anumitor materiale de construcții nu impune obligații persoanelor private. Această concluzie este întărită de modul de formulare a art. 288 TFUE, care dispune în prezent că o decizie care indică destinarii este obligatorie numai pentru aceștia. O decizie poate fi totuși adresată unei persoane private, caz în care va fi obligatorie pentru destinatar, iar acest fapt este confirmat de modul de formulare a art. 288. În astfel de cazuri, decizia poate crea efect direct orizontal între persoane private^[68].

5. DIRECTIVELE: EFECTUL DIRECT

(A) EFECTUL DIRECT AL DIRECTIVELOR

(i) Bazele: Van Duyn și Ratti

Argumentul principal oferit de Curte pentru efectul direct al dispozițiilor tratatelor a fost acela că obiectivele fundamentale ale acestora ar fi grav afectate dacă dispozițiile lor nu ar putea fi invocate pe plan intern de către cei afectați prin acestea. Explicația efectului direct al regulamentelor era de-a dreptul textuală: art. 288 TFUE a prevăzut expres aplicabilitatea lor directă, din care Curtea a dedus că au capacitatea de a fi invocate de către persoanele private în fața instanțelor naționale și de a conferi drepturi acestora. În cazul deciziilor, CEJ a adoptat poziția că, din moment ce acestea erau menite să fie obligatorii

[63] *Supra*, Capitolul 4.

[64] Cauza 9/70, *Franz Grad/Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825.

[65] *Idem*, pct. 5; cauza 249/85, *Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co KG/Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung* [1987] ECR 2345, pct. 17; cauza C-156/91, *Hansa Fleisch* (*supra*, nota 22), pct. 15.

[66] A se vedea, e.g., cauza C-18/08, *Foselev Sud-Ouest SARL/Administration des douanes et droits indirects* [2008] ECR I-8745.

[67] Cauza C-80/06, *Carp Snc di L Moleri eV Corsi/Ecorad Srl* [2007] ECR I-4473, pct. 19-21.

[68] *Idem*, pct. 58, *AG Trstenjak*.

pentru destinatari, nu există niciun motiv pentru care să nu poată fi invocate direct în fața unei instanțe naționale, atunci când prevederile lor sunt suficient de clare.

Poziția directivelor în cadrul tratatelor este oarecum diferită. Potrivit art. 288, o directivă „este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele”. Implementarea națională a directivelor este prevăzută expres de către tratat din următorul motiv: directiva este unul dintre principalele instrumente de armonizare ale UE utilizate pentru a coordona legile statelor membre. Directivele pot reprezenta un compromis între statele membre cu privire la o problemă complexă și pot lăsa deschise opțiuni discreționare pentru state. Eventuala implementare nu trebuie să fie uniformă în toate statele membre, chiar dacă scopul efectiv al directivei trebuie să fie asigurat corespunzător pe teritoriul fiecăreia dintre acestea.

Rezultă că unele dintre criteriile efectului direct, stabilite în jurisprudența de început – claritatea, caracterul necondiționat, absența necesității implementării – lipsesc. O directivă poate să lase o anumită marjă de apreciere statelor membre; ea va necesita întotdeauna măsuri de implementare, și s-ar putea să nu fie suficient de precisă pentru a permite aplicarea corespunzătoare de către organele judiciare naționale.

Pe de altă parte, obiectivele integrării juridice și eficienței, pe care se fundamentează formularea inițială de către CEJ a noțiunii de efect direct al dispozițiilor tratatelor, pot fi aplicabile în egală măsură directivelor. Numeroase domenii importante ale politicilor UE se bazează pe implementarea corespunzătoare a directivelor UE iar, adesea, statele nu implementează directivele sau o fac într-un mod necorespunzător. Prin urmare, CEJ a decis că directivele ar putea în principiu să aibă efect direct. Pentru aceasta, au fost avansate trei argumente, două în *Van Duyn*, iar al treilea în *Ratti*.

Cauza 41/74, *Van Duyn/Home Office*

[1974] ECR 1337

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 48, art. 177 și art. 189 au devenit art. 45, art. 267, respectiv art. 288 TFUE]

CEJ

12. (...) că ar fi incompatibil cu efectul obligatoriu pe care articolul 189 îl atribuie directivei să se excludă, în principiu, posibilitatea ca obligația pe care aceasta o impune să fie invocată de persoanele interesate;

că, în special în cazurile în care autoritățile comunitare ar fi obligat statele membre, printr-o directivă, să adopte o anumită conduită, efectul util al unui asemenea act ar fi prejudiciat dacă justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de acesta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare, ca element al dreptului comunitar;

că articolul 177, care permite instanțelor naționale să sesizeze Curtea cu privire la validitatea și interpretarea tuturor actelor instituțiilor, fără nicio deosebire, implică, de altfel, faptul că aceste acte pot fi invocate de justițiabili în fața instanțelor respective;

că trebuie să se examineze, în fiecare caz în parte, dacă dispoziția în cauză, prin natura, structura și modul său de formulare, poate produce efecte directe în relațiile dintre statele membre și persoanele private;

Primul argument oferit de către CEJ este de natură funcțională: directivele sunt obligatorii și vor fi aplicate mai eficient dacă persoanele private se pot prevala de ele. Aceasta exemplifică tema expusă mai sus: constrângerea privată pe calea efectului direct completează constrângerea publică în temeiul art. 258, întărind prin aceasta eficiența globală a dreptului UE.

Al doilea argument este textual: art. 177, în prezent art. 267 TFUE, permite instanțelor naționale să adreseze CEJ întrebări cu privire la orice măsură a UE, inclusiv directivele, ceea ce implică faptul că aceste acte pot fi invocate de către persoanele private în fața instanțelor naționale. După cum am văzut, CEJ utilizase acest raționament în cauza *Van Gend* în legătură cu dispozițiile tratatelor.

Al treilea motiv, formulat în cauza *Ratti*^[69], este argumentul *estoppel*: statele membre nu pot refuza să recunoască efectul obligatoriu al unei directive invocate împotriva lor, în cazul în care nu au implementat sau au implementat în mod necorespunzător respectiva directivă. Astfel, argumentul este următorul: statul membru ar fi trebuit să implementeze directiva. Dacă ar fi făcut acest lucru, atunci persoana privată ar fi avut posibilitatea de a se prevala de legea națională de implementare. Statul membru a comis o greșeală prin neimplementarea directivei și nu ar putea invoca acea greșeală în scopul de a nega efectul obligatoriu al directivei înseși, după ce perioada pentru implementare a expirat. În cazul în care este necesar, norma națională aflată în conflict va trebui să nu fie aplicată^[70].

(ii) Aplicarea ulterioară: caracterul suficient de clar și precis al dispozițiilor unei directive

Efectul net al acestor hotărâri a fost că directivele pot avea în principiu efect direct. Problema majoră era dacă o anumită dispoziție dintr-o directivă este suficient de clară, precisă și necondiționată pentru a putea fi aplicată direct de către o instanță națională^[71]. Faptul că statele membre pot alege mijloacele prin care să se atingă rezultatul impus de o directivă nu exclude efectul direct în cazurile în care conținutul dreptului persoanei private poate fi determinat cu suficientă precizie din directivă^[72].

În cauza *Van Duyn*, Directiva 64/221/CEE permitea statelor membre să ia măsuri de restrângere a circulației neresortisanților pe temeuri cum ar fi ordinea publică, fără a defini sfera intereselor de ordine publică permise. CEJ a decis că directiva a limitat puterea discreționară conferită statelor, prin faptul că prevede că măsurile luate pentru motive de ordine publică trebuiau să fie bazate pe conduita persoanei în cauză. Obligația impusă era clară, precisă și completă din punct de vedere juridic.

^[69] Cauza 148/78, *Pubblico Ministero/Tullio Ratti* [1979] ECR 1629, pct. 23.

^[70] Cauza C-462/99, *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission și Mobilkom Austria AG* [2003] ECR I-5197, pct. 40; cauza C-591/10, *Littlewoods Retail Ltd și alții* EU:C:2012:478, pct. 33.

^[71] *Supra*, nota 30; cauzele C-226/07, *Flughafen Köln/Bonn GmbH/Hauptzollamt Köln* [2008] ECR I-5999, pct. 22-23; C-152-154/07, *Arcor AG & Co KG/Bundesrepublik Deutschland* [2008] ECR I-5959, pct. 39-44; C-471-472/07, *AGIM/Belgia* EU:C:2010:9, pct. 25-29. A se compara cauzele C-165-167/09, *Stichting Natuur en Milieu și alții* EU:C:2011:348, pct. 75 privind dispozițiile unei directive referitoare la protecția mediului considerate a fi prea programatice și flexibile pentru a avea efect direct.

^[72] Cauza C-138/07, *Belgische Staat/Cobelfret NV* [2009] ECR I-731, pct. 61.

În majoritatea^[73] cauzelor ulterioare, deși nu în toate^[74], Curtea a hotărât că existența marjei de apreciere nu ar împiedica o directivă să fie invocată direct de către o persoană privată. Prin urmare, o persoană privată poate invoca o directivă atunci când un stat membru și-a exercitat pe deplin marja de apreciere cu privire la implementare^[75], atunci când a ales să își exercite sau să nu își exercite o anumită opțiune discreționară^[76], atunci când o obligație clară și precisă poate fi separată de restul părților unei directive^[77] sau când poate fi identificată o obligație clară de rezultat^[78]. Mai mult decât atât, chiar și atunci când dispozițiile unei directive nu sunt suficient de precise pentru a avea efect direct din perspectiva precizării unui anumit rezultat, acestea pot îndreptăți persoanele private să obțină controlul judiciar, pentru a stabili dacă statul s-a încadrat în parametrii fixați de directivă^[79].

Mai controversat, în cauza *Kortas*, CEJ a decis că posibilitatea unui stat membru de a deroga de la o directivă de armonizare potrivit art. 95 alin. (4) CE nu împiedică directiva să aibă efect direct și nici nu exclude posibilitatea ca o persoană privată să invoce direct dispozițiile acesteia, chiar și în cazul în care un stat membru a cerut permisiunea pentru o astfel de derogare, iar Comisia, în mod nejustificat, nu a răspuns acestei solicitări^[80].

(iii) Efectul direct: termenul limită de implementare

Principiul general este că efectul direct al unei directive operează de la expirarea termenului fixat pentru implementarea directivei^[81]. Rezultatul cauzelor *Van Duyn*, *Ratti* și al jurisprudenței ulterioare este acela că deși art. 288 nu prevede că directivele sunt direct aplicabile, astfel încât ele nu devin automat parte a dreptului național de la adoptare, acestea pot produce „efecte similare” regulamentelor după ce termenul limită pentru implementarea lor a expirat, iar statul nu le-a implementat corespunzător.

[73] Cauzele C-72/95, *Kraaijeveld* (supra, nota 9), pct. 59; C-287/98, *Linster* (supra, nota 14), pct. 37-39; cauza C-363/05, *JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust plc/The Commissioners of HM Revenue and Customs* [2007] ECR I-5517, pct. 61-62; C-176/12, *Association de médiation sociale* EU:C:2014:2, pct. 33; C-468 și 469/10, *ASNEF & FECEMD* EU:C:2011:777, pct. 52-54; a se confrunța cu cauza C-365/98, *Brinkmann* [2000] ECR I-4619.

[74] Cauza C-157/02, *Rieser Internationale Transporte GmbH/Autobahnen und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (Asfinag)* [2004] ECR I-1477.

[75] Cauza C-441/99, *Riksskatteverket/Gharehveran* [2001] ECR I-7687.

[76] Cauzele C-303/98, *SIMAP/Valencia Sindicatode Médicos Asistencia Pública* [2000] ECR I-7963; C-453 și 462/02, *Finanzamt Gladbeck/Linnewebber* [2005] ECR I-1131; C-76/97, *Tögel* [1998] ECR I-5357; C-241/97, *Försäkringsaktiebolaget Skandia* [1999] ECR I-1951; C-621/10 și 129/11, *Balkan and Sea Properties ADSITs & Provadinvest OOD* EU:C:2012:248.

[77] Cauza C-346/97, *Braathens Sverige AB/Riksskatteverket* [1999] ECR I-3419; cauza C-292/02, *Meiland Azewijn BV/Hauptzollamt Duisburg* [2004] ECR I-7905; cauza C-465/00 și 138-139/01, *Rechnungshof/Österreichischer Rundfunk* [2003] ECR I-4989; C.D. CLASSEN, Notă (2004) 41 CMLRev 1377.

[78] Cauza C-476/01, *Proces penal împotriva lui Felix Kapper* [2004] ECR I-5205, referitor la Directiva 91/439/CEE privind recunoașterea permiselor de conducere și cauza C-595/12, *Napoli* EU:C:2014:128, privind art. 14 și art. 15 din Directiva 2006/54/CE privind tratamentul egal.

[79] Cauzele C-83/11, *Muhammad Sazzadur Rahman și alții* EU:C:2012:519, pct. 25 și C-165-167/09, *Stichting Natuur en Milieu* EU:C:2011:348, pct. 99-100.

[80] Cauza C-319/97, *Kortas* [1999] ECR I-3143. CEJ a decis că o acțiune împotriva Comisiei pentru încălcarea obligațiilor sale, în temeiul art. 265 TFUE, reprezintă o cale de atac adecvată. În cauza C-589/12, *GMAC UK plc* EU:C:2014:2131, pct. 44-49, CJUE a respins de asemenea încercarea statului membru de a susține că invocarea de către o persoană privată a efectului direct al unei directive fiscale este fie selectivă în mod neadecvat, fie abuzivă.

[81] Cauza 8/81, *Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt* [1982] ECR 53; cauza C-316/93, *Vaneetveld/Le Foyer SA* [1994] ECR I-763, pct. 18-19; cauza C-156/91, *Hansa Fleisch* (supra, nota 22), pct. 20; cauza C-141/00, *Ambulanter Pflegedienst Gügler GmbH/Finanzamt für Körperschaften I din Berlin* [2002] ECR I-6833, pct. 52-60; cauza C-246/06, *Navarro/Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)* [2008] ECR I-105, pct. 25-30; cauza C-138/08, *Hochtief AG/Közbesszerzéssek Tanácsa Közbesszerzési Döntőbizottság* [2009] ECR I-9889, pct. 24-30.

În plus, CEJ a clarificat faptul că directivele pot produce efect chiar înainte de expirarea perioadei de implementare. Astfel, în cauza *Inter-Environnement Wallonie* a decis că deși statele nu sunt obligate să pună în aplicare o directivă înainte ca perioada de transpunere să expire, ele trebuie, în această perioadă, precum și în orice perioadă de tranziție permisă de directivă, să se abțină de la adoptarea oricăror măsuri susceptibile să compromită în mod grav rezultatul prescris de directivă^[82]. Pe de altă parte, în genere, instanțelor naționale le revine sarcina de a stabili – urmând orientările stabilite de CEJ – dacă măsura națională în discuție este susceptibilă să compromită serios atingerea rezultatului urmărit de directivă^[83]. Mai mult decât atât, deși, în principiu, directivele nu se aplică retroactiv situațiilor de fapt care au avut loc înainte de expirarea termenului pentru punerea în aplicare a dispozițiilor lor^[84], dreptul național preexistent care poate fi interpretat în conformitate cu directiva a fost considerat de Curte ca încadrându-se în sfera de aplicare a acesteia^[85].

Obligația de a lua măsuri pentru a evita compromiterea rezultatului prescris de o directivă se aplică tuturor entităților statale, inclusiv instanțelor naționale, care, înainte de trecerea perioadei de implementare, trebuie să se abțină de la interpretarea dreptului național astfel încât să prejudicieze atingerea obiectivelor directivei^[86]. Efectul direct al directivei a fost, de asemenea, impulsionat de cauza *Marks & Spencer*, în care CEJ a declarat că și după ce un stat membru a implementat în mod corect o directivă în dreptul național, o persoană privată poate continua să invoce direct dispozițiile directivei împotriva statului, atât timp cât aceasta nu era aplicată în mod corespunzător în practică^[87].

(B) DISTINCȚIA VERTICAL/ORIZONTAL

Până acum, am observat cum CEJ a extins sfera efectului direct. În cauza *Marshall* însă, Curtea a reținut că efectul direct al unei directive nu ar putea fi invocat împotriva unei persoane private, ci doar împotriva statului^[88].

[82] Cauza C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallone* [1997] ECR I-7411; cauzele C-378-380/07, *Kiriaki Angelidaki și alții/Organismos Nomarchiakís Autodioikísís Rethymnis* [2009] ECR I-3071, pct. 206; cauzele C-165-167/09, *Stichting Natuur en Milieu* EU:C:2011:348, pct. 78-80. În ceea ce privește perioadele de tranziție, a se vedea cauza C-43/10, *Nomarchiakí Aftodioikísí Aitolóakarnanías* EU:C:2012:560, pct. 57-59 și cauzele C-186 și 209/11, *Stanleybet International* EU:C:2013:33, pct. 38-42.

[83] Cauza C-119/09, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable* EU:C:2011:208, pct. 19. Pentru o cauză în care CJUE însăși a decis că o măsură națională nu era susceptibilă de aceasta, a se vedea cauza C-599/12, *Jetair NV* EU:C:2014:144, pct. 36-37.

[84] A se vedea cauza C-477/09, *Defossez* EU:C:2011:134 având ca obiect o directivă privind protecția angajaților în cazul insolvenței. Pentru o cauză implicând respingerea de către CJUE a încercării Germaniei de a folosi, în detrimentul unei persoane private, marja de apreciere prevăzută de o directivă după expirarea termenului limită pentru implementare, dar înainte ca statul să o fi implementat efectiv, a se vedea cauza C-297/12, *Proces penal împotriva lui Filev & Osmanî* EU:C:2013:569.

[85] Cauza C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl* EU:C:2011:502, pct. 70.

[86] Cauzele C-261 și 299/07, *VTB-VAB NV/Total Belgium NV* [2009] ECR I-2949, pct. 38-39.

[87] Cauza C-62/00, *Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise* [2002] ECR I-6325, pct. 22-28; adnotată de M. RUFFERT (2003) 40 CMLRev 729 și S. DRAKE (2003) 28 ELRev 418.

[88] Mai mult, o directivă, chiar invocată de către o persoană privată doar împotriva statului, nu poate să impună ea însăși o obligație civilă în sarcina unei alte persoane private: cauza C-201/02, *Wells/Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions* [2004] ECR I-723, pct. 57-58.

Cauza 152/84, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire*

Area Health Authority (Teaching)

[1986] ECR 723

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 189 și art. 191 au devenit art. 288, respectiv art. 297 TFUE]

Helen Marshall a fost concediată după 14 ani de muncă de către autoritatea de sănătate pârâtă, pe motiv că depășise vârsta de 60 de ani, iar politica autorității impunea ca angajatele femei să se pensioneze la vârsta de 60 de ani, iar angajații bărbați la 65. Marshall a susținut că concedierea ei încalcă Directiva din 1976 cu privire la tratamentul egal, iar instanța națională a întrebat CEJ dacă reclamanta poate invoca directiva împotriva autorității de sănătate. Avocatul general Slynn a sugerat că dacă s-ar recunoaște directivelor „efect orizontal”, permițând acestora să impună obligații direct persoanelor private; „s-ar estompa în totalitate distincția dintre directive și regulamente” stabilită de tratate^[89].

CEJ

48. În ceea ce privește argumentul conform căruia o directivă nu poate fi invocată împotriva unei persoane de drept privat, este necesar să se sublinieze că, conform articolului 189 din Tratatul CEE, caracterul obligatoriu al unei directive pe care este bazată posibilitatea de a o invoca în fața unei instanțe naționale nu există decât în ceea ce privește „orice stat membru destinat”. Prin urmare, o directivă nu poate să genereze ea însăși obligații pentru o persoană de drept privat, iar o dispoziție a unei directive nu poate, prin urmare, să fie invocată ca atare împotriva unei astfel de persoane. Este, deci, necesar să se examineze dacă, în speță, trebuie să se considere că pârâta a acționat ca o persoană de drept privat.

O serie de rațiuni diferite au fost sugerate pentru a explica de ce directivele ar trebui să aibă doar efect direct vertical, nu și orizontal.

Argumentul oferit de CEJ în cauza *Marshall* era *textual*, bazat pe formularea art. 288. Acest raționament este neconvincător. Modul de formulare a art. 288 semnifică doar că un stat membru este obligat printr-o directivă numai dacă este menționat în aceasta ca fiind obligat, spre deosebire de regulamente, care sunt obligatorii pentru toate statele membre. Nu se precizează nimic, într-un sens sau altul, în legătură cu problema dacă, în cazul în care un anumit stat membru este ținut de o directivă, aceasta ar putea să impună o obligație și în sarcina unei persoane private. Mai mult decât atât, fidelitatea textuală a Curții în acest context contrastează cu abordarea sa față de efectul direct al anumitor articole din tratate care, la fel ca și directivele, sunt și ele adresate expres doar statelor membre, și cu toate acestea au fost considerate ca având efect direct orizontal. În prima cauză *Defrenne*, CEJ a respins argumentul că actualul art. 157 ar putea fi invocat doar împotriva statului, hotărând că, „deoarece articolul 119 are un caracter imperativ, interdicția discriminărilor între lucrătorii de sex masculin și lucrătorii de sex feminin se impune nu doar acțiunii autorităților publice, ci se extinde în egală măsură asupra tuturor convențiilor care au ca scop reglementarea în mod colectiv a muncii salariate, precum și asupra contractelor între particulari”^[90]. Același raționament a fost aplicat și altor articole din tratate^[91].

[89] [1986] ECR 723, 734.

[90] Cauza 43/75, *Defrenne* (supra, nota 24).

[91] A se vedea, e.g., cauza C-281/93, *Angonese/Cassa di Risparmio di Bologna* [2000] ECR I-4134, pct. 32-36; cauza C 438/05, *Viking Line* [supra, Secțiunea 3 (c)].

De asemenea, la începuturi a fost invocat împotriva efectului direct orizontal al directivelor un argument al *statului de drept*, întrucât acestea nu trebuiau, până după Tratatul de la Maastricht, să fie notificate sau publicate în Jurnalul Oficial^[92]. Marea majoritate a directivelor, însă, erau publicate, iar cerința publicării este prevăzută în prezent la art. 297 TFUE. Mai mult decât atât, toate directivele conțin un termen limită pentru implementare, reducându-se astfel, preocuparea legată de statul de drept.

Un al treilea argument este acela că *efectul direct orizontal al directivelor ar eroda distincția dintre regulamente și directive*. Argumentul este, totuși, problematic. În măsura în care este viabil, el se aplică în egală măsură și în cazul efectului direct vertical al directivelor. Însă, a acorda efect direct directivelor nu erodează în realitate distincția dintre regulamente și directive. Diferența esențială dintre cele două instrumente este aceea că statelor membre li se oferă posibilitatea de a opta în privința formei și mijloacelor de implementare a directivelor. Acordându-se efect direct directivelor, fie el orizontal sau vertical, nu se urmărește eliminarea acestei opțiuni. Efectul direct nu reprezintă decât o simplă expresie a teoriei fundamentale că, în cazul în care nu au fost adoptate astfel de măsuri de implementare înăuntrul termenului prevăzut, obiectivele obligatorii stipulate în directivă pot fi realizate, cu condiția ca acestea să fie suficient de clare și precise.

Argumentul final citat împotriva efectului orizontal direct îl reprezintă *securitatea juridică*. Acesta a fost argumentul adus în cauza *Wells*^[93], chiar dacă este neconvincător. În primul rând, în cazul în care directivele s-ar bucura de efect direct orizontal, acesta s-ar aplica numai în cazul în care prevederile corespunzătoare ar fi suficient de clare, precise și necondiționate. În al doilea rând, înțelesul securității juridice în acest context este neclar, întrucât CEJ nu a oferit nicio dezvoltare sau explicație plauzibilă a motivului pentru care interzice efectul direct orizontal al directivelor^[94]. În al treilea rând, există probleme extrem de reale legate de securitatea juridică în cazul teoriilor efectului indirect și efectului incidental, care reprezintă principalele nuanțări ale absenței efectului direct orizontal al directivelor^[95].

Totuși, în ciuda criticilor academice extinse și a numeroaselor concluzii depuse de avocații generali în favoarea efectului direct orizontal, Curtea a continuat să insiste că directivele ar trebui să aibă doar efect direct vertical. Hotărârea din cauza *Marshall* a fost confirmată expres zece ani mai târziu, în cauza *Dori*^[96].

6. DIRECTIVELE: CONSOLIDAREA EFECTELOR JURIDICE

Cu toate acestea, CEJ a dezvoltat o serie de mecanisme teoretice sau strategii care au redus impactul deciziei de a nega efectul direct orizontal al directivelor. Aceste evoluții au făcut acest domeniu al dreptului din ce în ce mai complex. Șase astfel de mecanisme sau strategii sunt conturate mai jos. Prima este adoptarea unei definiții largi a noțiunii de stat

[92] A se vedea AG Slynn în cauza 152/84 [1986] ECR 723; de asemenea, cauza C-192/89, *Sevince/Staatssecretaris van Justitie* [1990] ECR I-3461, pct. 24.

[93] Cauza C-201/02, *Wells* (*supra*, nota 88), pct. 56. Acest punct din *Wells* este citat și în cauzele C-397-403/01, *Pfeiffer* [2004] ECR I-8835, pct. 108 și C-152-154/07, *Arcor AG & Co KG* [2008] ECR I-5959, pct. 35.

[94] P. CRAIG, „The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions” (2009) 34 *ELRev* 349, 353-354.

[95] *Idem*, 360-364.

[96] Cauza C-91/92, *Dori/Recreb Srl* [1994] ECR I-3325; cauza C-201/02, *Wells* (*supra*, nota 88), pct. 56.

din perspectiva efectului direct vertical, estompând astfel claritatea liniei dintre efectul orizontal și cel vertical. A doua este principiul interpretării armonioase sau efectul indirect. A treia este teoria „efectelor orizontale incidentale”. A patra este interacțiunea dintre principiile generale și directive. A cincea este interacțiunea dintre anumite regulamente și directive, iar a șasea este teoria răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE. Aceste șase strategii vor fi descrise în continuare mai jos.

(A) SENSUL LARG AL NOȚIUNII DE STAT

Prima modalitate prin care CEJ a diminuat impactul absenței efectului direct orizontal constă în adoptarea unei accepțiuni largi a noțiunii de „stat” din perspectiva efectului direct vertical^[97]. În cauza *Marshall*, Curtea a concluzionat că reclamanta putea invoca dispozițiile directivei împotriva autorității pentru sănătate, întrucât aceasta putea fi considerată un organ de stat^[98].

49. În această privință, este necesar să se remarce că, atunci când reclamanții sunt în măsură să se prevaleze de o directivă împotriva statului, aceștia o pot face indiferent de calitatea în care acționează acesta din urmă, angajator sau autoritate publică. În ambele cazuri este necesar ca statul să fie împiedicat să obțină avantaje din nerespectarea de către acesta a dreptului comunitar (...).

51. În ceea ce privește argumentul invocat de guvernul britanic, conform căruia, posibilitatea de a invoca dispozițiile din directivă împotriva părții în calitate de instituție de stat, ar avea drept consecință o distincție arbitrară și injustă între drepturile angajaților statului și cele ale angajaților din sectorul privat, acesta nu poate justifica o apreciere diferită. În fapt, o astfel de distincție poate fi evitată ușor dacă statul membru interesat a transpus în mod corect directiva în dreptul național^[99].

Cauza *Foster* rămâne hotărârea principală asupra conceptului de „stat” din perspectiva efectului direct vertical.

Cauza C-188/89, A. Foster și alții/British Gas plc [1990] ECR I-3313

Reclamanții erau angajați ai British Gas, a cărei politică era aceea de a solicita femeilor să se pensioneze la vârsta de 60 de ani, iar bărbaților la 65. La acel moment, British Gas era o întreprindere naționalizată care deținea monopolul asupra sistemului de furnizare a gazului din Marea Britanie și răspundea pentru acesta. Reclamanții au încercat să invoce prevederile Directivei privind tratamentul egal din anul 1976, iar House of Lords a întrebat CEJ dacă British Gas reprezenta un organ de natura celor împotriva cărora puteau fi invocate dispozițiile directivei.

[97] D. CURTIN, „The Province of Government: Delimiting the Direct Effect of Directives in the Common Law Context” (1990) 15 ELRev 195; E. SZYSZCZAK, „Foster/British Gas” (1990) 27 CMLRev 859.

[98] A se vedea, de asemenea, cauza C-438/99, Jiménez Melgar/Ayuntamiento de los Barrios [2001] ECR I-6915, pct. 32-33; cauza C-147/08, Römer EU:C:2011:286, pct. 55.

[99] Cauza 152/84, *Marshall* (supra, nota 92). A se vedea, de asemenea, R. MASTROIANNI, „On the Distinction Between Vertical and Horizontal Direct Effect of Directives: What Role for the Principle of Equality?” (1999) 5 EPL 417.

CEJ

18. Pe baza acestor considerații, Curtea a admis, într-o serie de cauze, că dispozițiile necondiționale și suficient de precise ale unei directive puteau fi invocate de către justițiabili împotriva organismelor sau entităților care erau supuse autorității sau controlului statului sau care dispuneau de puteri foarte mari în raport cu cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile între persoane particulare.

19. Curtea a hotărât, astfel, că dispozițiile unei directive puteau fi invocate împotriva autorităților fiscale (hotărârile din cauzele 8/81, *Becker* și *CECA/Faillite Acciaierie e Ferriere Busseni*, C-221/88, Rec. p. I-495), a autorităților locale sau regionale (hotărârea din cauza 103/88, *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*, Rec. p. 1839), a autorităților independente din punct de vedere constituțional responsabile de menținerea ordinii și a securității publice (hotărârea din cauza 222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Rec. p. 1651), precum și a autorităților publice care asigură servicii de sănătate publică (hotărârea din cauza 152/84, *Marshall*).

20. Din considerațiile precedente reiese că un organism, indiferent de forma juridică a acestuia, care a fost abilitat, în temeiul unui act emis de o autoritate publică, să îndeplinească, sub controlul acesteia din urmă, un serviciu de interes public și care dispune, în acest sens, de puteri foarte mari în raport cu normele aplicabile în relațiile dintre persoane particulare, este inclus, în orice caz, printre organismele cărora le pot fi opozabile dispozițiile unei directive care pot avea efecte directe.

Din considerentul 20 reiese clar că, în opinia Curții, o întreprindere cu statutul *British Gas* reprezintă un organ al statului. Nu este, însă, în totalitate clar ce fel de control trebuie să exercite statul asupra unui organ pentru ca acesta să reprezinte puterea statului, iar cauza *Foster* nu oferă o definiție exhaustivă. În unele cauze, CEJ a lăsat în seama instanțelor naționale să aplice criteriile generale formulate în cauza *Foster*^[100], în timp ce în alte cauze CEJ însăși a statuat că un anumit organ satisface clar acele criterii pentru a se putea invoca o directivă împotriva sa^[101].

O serie largă de organe au fost incluse în noțiunea de „stat” în acest scop, inclusiv autorități locale, regiuni, industrii naționalizate, întreprinderi privatizate și universități. Curtea a clarificat că orice astfel de autorități au obligația, în limitele competențelor lor, să aplice dispozițiile directivei și să se abțină de la a aplica dispozițiile conflictuale ale dreptului național^[102], ceea ce a fost numit „efect direct administrativ”^[103]. Interpretarea largă a ceea ce constituie un organ de stat pare în contradicție cu refuzul de a extinde efectul direct asupra relațiilor dintre entitățile nestatale și persoanele private, în special deoarece organele de

[100] Cauzele C-343/98, *Collino & Chiappero/Telecom Italia* [2000] ECR I-6659; C-253-258/96, *Kampelmann/Landschaftsverband Westfalen-Lippe* [1997] ECR I-6907, pct. 47; T-172 și 175-177/98, *Salamander/Parlamentul și Consiliul* [2000] ECR II-2487, pct. 60; C-356/05, *Farrell/Whitty, Minister for the Environment, Ireland* [2007] ECR I-3067, pct. 37-44; C-282/10, *Dominguez EU:C:2012:33*, pct. 38-40; C-425/12, *Portgás EU:C:2013:829*, pct. 28-31; C-614/11, *Kuso EU:C:2013:544*.

[101] Cauzele C-419/92, *Scholz/Opera Universitaria di Cagliari* [1994] ECR I-505; C-157/02, *Rieser (supra, nota 74)*, pct. 22-29; C-180/04, *Vassallo/Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova* [2006] ECR I-7251, pct. 26; C-53/04, *Marrosu and Sardino/Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova* [2006] ECR I-7213; C-6/05, *Medipac-Kazantzidis AE/Venizeleio-Pananeio (P.E.S.Y. KRITIS)* [2007] ECR I-4557, pct. 43; C-250 și 268/09, *Georgiev/Tehnicheski universitet – Sofia, filial Plovdiv EU:C:2009:549*; C-361/12, *Carmela Carratù EU:C:2013:830*. Pentru o hotărâre a Tribunalului, a se vedea cauza T-370/09, *GDF Suez SA EU:T:2012:333*.

[102] Cauza 103/88, *Fratelli Costanzo SpA/Comune di Milano* [1989] ECR 1839, pct. 31; cauza C-243/09, *Günter Fuß/Stadt Halle EU:C:2010:609*, pct. 61.

[103] B. DE WITTE, „Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 12; cauzele C-246-249/94, *Cooperativa Agricola Zootecnica (supra, nota 30)*. Pentru o cauză implicând un astfel de „efect direct administrativ” în contextul unui regulament al UE, a se vedea cauza C-606/10, *ANAFE EU:C:2012:348*.

stat și administrațiile interne care nu joacă niciun rol în implementarea oficială a legislației UE sunt obligate să aplice în practică dispozițiile directivelor.

În realitate, testul *Foster* întruchipează un neobișnuit principiu invers al statului sau al răspunderii pentru fapta altuia, conform căruia un organ care ar putea fi considerat în vreun fel ca având legătură cu statul, este răspunzător în calitate de agent pentru o greșeală a statului însuși, chiar dacă nu a avut niciun control asupra evenimentului relevant. Această în ciuda faptului că gradul de competență specială/control statal poate varia considerabil; din această perspectivă, organul considerat „agent” nu are nicio atribuție în privința implementării directivei, iar legătura dintre existența competenței speciale/controlului statal și răspunderea instituției în temeiul directivei este departe de a fi de la sine înțeleasă.

Avocatul general Jacobs a observat că interpretarea foarte extinsă a noțiunii de „stat” însemna că directivele puteau fi aplicate chiar și împotriva întreprinderilor comerciale, în cazurile în care exista vreun element de participare sau control al statului, „în ciuda faptului că acestea ar putea fi în concurență directă cu întreprinderi din sectorul privat împotriva cărora nu se aplică aceleași directive”^[104]. Teoria CEJ este, de fapt, că „prețul” datorat de, spre exemplu, industria naționalizată pentru orice competențe i-ar fi fost conferite de către statele membre este acela că industria relevantă trebuie supusă oricăror îndatoriri ce decurg dintr-o directivă^[105].

În sfârșit, CEJ a clarificat de asemenea că efectul direct vertical nu este exclus nici dacă aplicarea directivei împotriva statului membru ar genera în mod cert consecințe negative pentru persoana privată, atât timp cât nu ar duce la impunerea directă a unei obligații legale în sarcina persoanei private^[106]. Aceasta a fost denumită situație „triunghiulară”^[107].

Cauza C-201/02, *The Queen, on the application of Delena Wells/Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*

[2004] ECR I-723

Cauza avea ca obiect Directiva 85/337/CEE. Aceasta impunea evaluarea efectelor proiectelor publice și private asupra mediului înainte de acordarea acordului de planificare. Autorizația de planificare fusese acordată pentru operațiuni miniere în lipsa unei astfel de evaluări. Wells a solicitat revocarea autorizației de planificare pe motiv că nu se respectase directiva.

CEJ

55. Potrivit guvernului Regatului Unit, din recunoașterea dreptului unei persoane private de a invoca articolul 2 alineatul (1) din Directiva 85/337/CEE, coroborat cu articolele 1 alineatul (2) și 4 alineatul (2) din aceasta ar rezulta o situație de „efect direct invers”, statul membru în cauză fiind obligat în mod direct, la cererea unei persoane private cum este dna. Wells, să priveze o altă persoană privată, cum ar fi proprietarii Conygar Quarry, de drepturile lor.

56. În această privință, principiul securității juridice împiedică directivele să creeze obligații în sarcina persoanelor private. Pentru acestea, dispozițiile unei directive pot crea numai drepturi (a se vedea cauza 152/84, *Marshall* [1986] ECR 723, punctul 48). Prin urmare, o persoană privată nu

^[104] Cauza C-316/93, *Vaneetveld* (supra, nota 81), pct. 31, AG Jacobs.

^[105] O întorsătură interesantă a scenariului efectului direct vertical poate fi observată în cauza C-425/12, *Portgás* EU:C:2013:829, pct. 33-38, în care CJUE a decis că dispozițiile unei directive pot fi invocate de către un organ de executare al statului împotriva unei întreprinderi private care îndeplinea criteriile *Foster*.

^[106] A se vedea, de asemenea, cauza C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH* EU:C:2013:203, pct. 44-47.

^[107] A se vedea, de asemenea, cauza C-152-154/07, *Arcor* (supra, nota 71).

poate invoca o directivă împotriva unui stat membru în cazul în care este vorba despre o obligație statală legată în mod direct de executarea unei alte obligații care, în temeiul directivei, îi revine unui terț (a se vedea, în acest sens, cauza C-221/88, *Busseni* [1990] ECR I- 495, punctele 23-26 și cauza C-97/96, *Daihatsu Deutschland* [1997] ECR I-6843, punctele 24 și 26).

57. Pe de altă parte, simplele repercusiuni negative asupra drepturilor terților, chiar dacă acestea sunt certe, nu justifică împiedicarea unei persoane private să invoce dispozițiile unei directive împotriva statului membru în cauză (a se vedea, în acest sens, în special, cauza 103/88, *Fratelli Costanzo* [1989] ECR 1839, punctele 28-33, cauza WWF și alții, menționată anterior, punctele 69 și 71, cauza C-194/94, *CIA Security International* [1996] ECR I-2201, punctele 40-55, cauza C-201/94, *Smith & Nephew and Primecrown* [1996] ECR I-5819, punctele 33-39 și cauza C- 443/98, *Unilever* [2000] ECR I-7535, punctele 45-52).

58. În acțiunea principală, obligația statului membru vizat de a asigura că autoritățile competente realizează o evaluare a efectelor asupra mediului a exploatării carierei nu este direct legată de îndeplinirea vreunei obligații care le-ar reveni, în temeiul Directivei 85/337/CEE, proprietarilor carierei. Faptul că operațiunile miniere trebuie oprite pentru a aștepta rezultatele evaluării reprezintă în mod cert, consecința îndeplinirii cu întârziere de către stat a obligațiilor sale. Cu toate acestea, o astfel de consecință nu poate, după cum susține Regatul Unit, să fie descrisă ca „efect direct invers” al dispozițiilor directivei în legătură cu proprietarii carierei.

(B) „EFECTUL INDIRECT”:

PRINCIPIUL INTERPRETĂRII ARMONIOASE

(i) *Obligația de a interpreta dreptul național în conformitate cu directivele*

Al doilea și cel mai important mod în care CEJ a încurajat eficiența directivelor, în ciuda negării posibilității de aplicare directă orizontală, a fost dezvoltarea unui principiu al interpretării armonioase, care impune ca dreptul național să fie interpretat „în lumina” directivelor. Cauza *Von Colson* reprezintă hotărârea de referință în materie.

Cauza 14/83, *Von Colson și Kamman/Land Nordrhein-Westfalen*

[1984] ECR 1891

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 189 a devenit art. 288 TFUE]

CEJ a statuat că Directiva privind tratamentul egal pe care reclamanții fundamentau existența unei discriminări nepermise pe criteriu de sex nu era suficient de precisă pentru a garanta acestora reparația specifică a numirii într-o anumită funcție, dar a mers mai departe, hotărând ce efect pot totuși să aibă obiectivele directivei asupra interpretării dreptului național.

CEJ

26. Este totuși necesar să se precizeze că obligația statelor membre, care rezultă dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și îndatorirea statelor menționate, în temeiul articolului 5 din tratat, de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații, se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv autorităților juridictionale, în cadrul competențelor acestora. Rezultă de aici că, prin aplicarea dreptului național și în special a dispozițiilor unei legi naționale special adoptate în vederea aplicării Directivei 76/207/CEE, instanța națională este obligată să interpreteze dreptul său național în lumina textului și a finalității directivei, în vederea obținerii rezultatului prevăzut la articolul 189 al treilea paragraf.

(...)

28. (...) Este de competența instanței naționale să confere legii adoptate în vederea aplicării directivei, de fiecare dată când dreptul național îi acordă o marjă de apreciere, o interpretare și o aplicare conforme cu exigențele dreptului comunitar.

În cauza *Von Colson*, Curtea a identificat expres instanțele naționale ca organe ale statului, responsabile pentru îndeplinirea obligațiilor ce revin acestuia în temeiul dreptului UE și a încurajat instanța germană să completeze legislația internă – care nu părea să prevadă o reparație corespunzătoare –, pe calea interpretării acesteia în conformitate cu cerința directivei de a prevedea o reparație reală și efectivă^[108]. Din cauză mai reiese și că principiul interpretării armonioase sau „efectul indirect” nu impune ca dispozițiile unei directive să îndeplinească criteriile speciale cerute în cazul efectului direct pentru a putea fi invocate în instanță (claritate, precizie, necondiționalitate)^[109].

Principiul a fost întărit de-a lungul timpului, Curtea declarându-l ca fiind „inerent sistemului tratatelor”, dedus din obligația prevăzută de art. 4 alin.(3) TFUE, precum și un aspect al cerinței eficienței depline a dreptului UE^[110], care se aplică nu doar instanțelor naționale, ci și tuturor autorităților competente chemate să interpreteze dreptul național^[111]. Mai mult decât atât, principiul interpretării armonioase nu mai este prezentat ca o rezervă, o strategie care să fie urmată de instanțele naționale numai atunci când unei directive îi lipsește efectul direct sau atunci când este invocată împotriva unei persoane private, ci ca strategie principală pentru a încerca să se pună în aplicare o directivă prin intermediul interpretării dreptului național, chiar și în cazurile în care o directivă poate fi invocată împotriva statului pentru a înlătura dreptul național conflictual^[112].

Data la care a luat naștere obligația interpretativă a fost inițial neclară, unii dintre avocați generali susținând că aceasta ar trebui să se aplice chiar înainte de expirarea termenului limită pentru implementarea directivei^[113]. După cum am văzut mai sus, principiul general este în sensul că efectul direct vertical al unei directive devine funcțional la momentul expirării termenului limită pentru implementare^[114], sub rezerva obligației abținerii, pe durata perioadei anterioare expirării termenului limită, de la adoptarea măsurilor susceptibile să compromită în mod grav rezultatul prescris de directivă^[115]. În cauza *Adeneler*, CEJ a confirmat o regulă similară pentru obligația interpretării armonioase, declarând că în cazul în care o directivă „este transpusă cu întârziere, obligația generală în sarcina instanțelor naționale de a interpreta dreptul național în conformitate cu directiva există doar

[108] Pentru o cauză similară implicând principiul interpretării armonioase și obligația de a asigura o reparație efectivă pentru discriminarea pe criteriul orientării sexuale, a se vedea cauza C-81/12, *Asociația Accept* EU:C:2013:275.

[109] Cauzele T-237/08, *Abadía Retuerta, SA/OHIM* EU:T:2010:185, pct. 67; C-98/09, *Sorge/Poste Italiane SpA* EU:T:2010:185, pct. 49-55.

[110] Cauzele C-160/01, *Mau* [2003] ECR I-4791, pct. 34; C-397-403/01, *Pfeiffer* (supra, nota 93), pct. 114.

[111] Cauza C-218/01, *Henkel KgaA* [2004] ECR I-1725, pct. 60.

[112] A se vedea, e.g., cauzele C-282/10, *Dominguez* EU:C:2012:33, pct. 23; C-124/12, *AES-3C Maritz East 1 EOOD* EU:C:2013:488, pct. 52-53; C-142/12, *Hristomir Marinov* EU:C:2013:292, pct. 37-39; C-306/12, *Spedition Welter GmbH* EU:C:2013:650; C-97/11, *Amia SpA* EU:C:2012:306, pct. 30; C-621/10 și 129/11, *Balkan and Sea Properties ADSITs & Provadinvest OOD* EU:C:2012:248, pct. 62.

[113] A se vedea M. KLAMERT, „Judicial Implementation of Directives and Anticipatory Indirect Effect: Connecting the Dots” (2006) 43 CMLRev 1251.

[114] Supra, nota 81.

[115] Cauza C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie* (supra, nota 82), pct. 45; cauza C-157/02, *Rieser* (supra, nota 74), pct. 66.

odată ce a expirat perioada pentru transpunerea sa”^[116]. Curtea a mers mai departe, hotărând că obligația statului de a se abține, chiar înainte de expirarea termenului limită, de la măsurile susceptibile să compromită rezultatul urmărit de directivă însemna că, de la data intrării în vigoare a directivei, instanțele naționale trebuie să se abțină pe cât posibil de la interpretarea dreptului intern de o manieră care ar putea compromite în mod grav, după expirarea perioadei de transpunere, atingerea obiectivului urmărit de acea directivă^[117].

(ii) Aplicarea verticală și orizontală a obligației

Cauza *Von Colson* privea o directivă care fusese implementată în mod necorespunzător^[118], iar acțiunea fusese introdusă împotriva unui angajator de stat. Totuși, cauzele ulterioare au stabilit că obligația impune instanțelor naționale să interpreteze dreptul național în lumina unei directive neimplementate sau implementate necorespunzător chiar și într-o cauză împotriva unei persoane private, ocolind astfel, în mod clar, interdicția efectului direct orizontal.

Cauza *Marleasing* viza o situație „orizontală” implicând două persoane private în fața unei instanțe interne, în care interpretarea dreptului național în lumina unei directive neimplementate nu ar fi atras angajarea răspunderii penale, dar era de natură să afecteze în mod negativ poziția juridică a acesteia^[119]. Această hotărâre a confirmat că o directivă neimplementată poate fi invocată pentru a influența interpretarea dreptului național în cadrul unei cauze între persoane private.

Cauza C-106/89, *Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentacion SA*
[1990] ECR I-4135

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 5 și art. 189 CE au devenit art. 4 alin. (3) TUE, respectiv art. 288 TFUE]

Societatea reclamantă a introdus o acțiune împotriva societății La Comercial, în vederea constatării nulității actului constitutiv al pârâtei, întrucât societatea fusese creată cu unicul scop de a frauda creditorii. Dispozițiile directivei Consiliului în materie nu cuprindea această „lipsă a cauzei” printre motivele de nulitate a unei societăți, în vreme ce unele prevederi ale Codului civil spaniol prevedeau ineficacitatea contractelor pentru lipsa cauzei. Instanța spaniolă a înaintat o trimitere preliminară către CEJ, întrebând dacă directiva Consiliului putea avea efect direct între persoane private, astfel încât să excludă constatarea nulității unei societăți pentru alte motive decât cele prevăzute de directivă.

CEJ

7. Cu toate acestea, din dosar reiese că instanța națională urmărește, în esență, să clarifice dacă o instanță națională, sesizată cu un litigiu într-o materie care intră în domeniul de aplicare a Directivei 68/151, citate anterior, este obligată să interpreteze dreptul său național ținând seama de

^[116] Cauza C-212/04, *Konstantinos Adeneler ș.a./Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)* [2006] ECR I-6057, pct. 115; de asemenea, cauzele C-457-460/11, *VG Wort* EU:C:2013:426, pct. 26.

^[117] *Idem*, pct. 123.

^[118] A se vedea, de asemenea, cauza C-421/92, *Habermann-Beltermann/Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband* [1994] ECR I-1657. A se observa că directiva nu necesită să fie transpusă în dreptul intern în exact aceiași termeni ca și directiva pentru a fi implementată corespunzător: cauza C-337/13, *Almos Agrárkülkereskedelmi Kft* EU:C:2014:328, pct. 21.

^[119] G. BETLEM, „The Principle of Indirect Effect of Community Law” (1995) 3 ERPL 1; M. AMSTUTZ, „In-Between Worlds: *Marleasing* and the Emergence of Interlegality in Legal Reasoning” (2005) 11 ELJ 766.

textul și scopul acestei directive, pentru a împiedica declararea nulității unei societăți pe acțiuni din alt motiv decât cele enumerate la articolul 11.

8. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se aducă aminte că, astfel cum a precizat Curtea în hotărârea sa din 10 aprilie 1984, *Von Colson și Kamann*, pct. 26 (14/83, Rec., p. 1891), obligația statelor membre, care decurge dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și datoria lor, în temeiul articolului 5 din tratat, de a lua toate măsurile generale sau speciale, necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații, se impune tuturor autorităților statelor membre, inclusiv autorităților judecătorești, în cadrul competențelor lor. Prin urmare, în aplicarea dreptului național, indiferent dacă este vorba despre dispoziții adoptate anterior sau ulterior directivei, instanța națională căreia i s-a solicitat interpretarea este obligată să facă acest lucru, în măsura posibilului, în lumina textului și a finalității directivei, pentru a îndeplini rezultatul urmărit de aceasta și pentru a se conforma astfel articolului 189 al treilea paragraf din tratat.

(iii) Sfera obligației de interpretare

Trei puncte conexe trebuie observate în ceea ce privește sfera obligației de interpretare.

În primul rând, din cauza *Marleasing* și jurisprudența ulterioară reiese clar că obligația interpretării armonioase se aplică chiar și în cazul în care dreptul național *precede* directiva și nu are nicio legătură expresă cu aceasta. În *Marleasing* nu exista legislație internă de implementare care să poată fi interpretată în lumina directivei, ci doar dreptul intern preexistent directivei.

În al doilea rând, din cauze cum ar fi *Pfeiffer* reiese că obligația de interpretare se aplică nu numai legii naționale care implementează directiva, ci sistemului juridic național în ansamblul său^[120].

Cauzele C-397-403/01, *Pfeiffer și alții/Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*

[2004] ECR I-8835

Cauza se referea la interpretarea directivelor privind sănătatea și siguranța la locul de muncă și timpul de lucru. Reclamanții erau lucrători angajați de pârâtă, Crucea Roșie germană. Aceștia au susținut că li s-a solicitase să lucreze mai mult de 48 de ore pe săptămână, cu încălcarea directivei. CEJ a reiterat că directivele nu pot avea efect direct orizontal, dar a decis că se aplică obligația de interpretare din *Von Colson*.

CEJ

115. Deși principiul interpretării conforme a dreptului național, impus astfel de dreptul comunitar, se referă în primul rând la dispozițiile interne introduse pentru a transpune directiva în cauză, acesta nu se limitează totuși la interpretarea acestor dispoziții, ci impune ca instanța națională să ia în considerare ansamblul dreptului național pentru a aprecia în ce măsură acesta poate fi aplicat astfel încât să nu conducă la un rezultat contrar celui prevăzut de directivă (a se vedea, în acest sens, hotărârea *Carbonari și alții*, citată anterior, pct. 49 și 50).

116. În această privință, dacă dreptul național, prin aplicarea metodelor de interpretare recunoscute de acesta, permite, în anumite situații, interpretarea unei dispoziții din ordinea juridică internă astfel încât un conflict cu o altă normă de drept intern să fie evitat sau reducerea în acest

[120] A se vedea, de asemenea, cauza C-12/08, *Mono Car Styling SA, in liquidation/Dervis Odemis* [2009] ECR I-6653, pct. 64; cauza C-98/09, *Sorge* (supra, nota 109), pct. 51; cauza C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, EU:C:2010:778, pct. 50.

scop a domeniului de aplicare a acestei dispoziții, prin aplicarea sa numai în măsura în care este compatibilă cu norma menționată anterior, instanța are obligația de a utiliza aceleași metode pentru a obține rezultatul urmărit de directivă.

(...)

118. În speță, principiul interpretării conforme impune, prin urmare, ca instanța de trimitere să facă tot ceea ce ține de competența sa, luând în considerare ansamblul normelor de drept național, pentru a garanta că Directiva 93/104 își produce pe deplin efectele, pentru a împiedica depășirea duratei maxime a timpului de lucru săptămânal astfel cum este stabilită la articolul 6 punctul (2) din aceasta (a se vedea, în acest sens, hotărârea *Marleasing*, citată anterior, pct. 7 și 13).

În al treilea rând, deși obligația de interpretare este una puternică, ea nu impune o interpretare a dreptului național pe care acesta nu o poate admite, care este *contra legem*, sau care încalcă un principiu fundamental al dreptului intern. A existat o dezbatere activă cu privire la cât de puternic sunt încurajate instanțele naționale să interpreteze dispoziții clare ale dreptului național astfel încât să respecte directiva^[121]. Obligația din tratat a instanțelor naționale de a lua toate măsurile posibile pentru a respecta dreptul UE limitează în mod clar discreția interpretativă de care ar dispune, altfel, acele instanțe în temeiul dreptului național. Mai mult decât atât, Curtea a subliniat în mod regulat puterea obligației de interpretare^[122].

În același timp, însă, Curtea a lăsat în general la latitudinea instanțelor naționale decizia dacă este posibilă o interpretare în conformitate cu o directivă^[123] sau dacă aceasta ar duce la o interpretare *contra legem*. În cauza *Wagner-Miret*, Curtea a acceptat că legislația spaniolă în discuție nu putea fi interpretată în așa fel încât să se ajungă la rezultatul urmărit de reclamant^[124] și, în diferite alte cauze, Curtea a acceptat limitele interpretării susținute de instanța națională sau care reies din termenii legislației^[125].

Cu toate acestea, uneori, ca în cauza *Pupino*, chiar dacă CEJ a lăsat aprecierea finală pe seama instanței naționale, hotărârea sugera expres că o interpretare conformă cu directiva sau cu decizia-cadru pare posibilă^[126]. În mod similar, în cauza *Lopez Da Silveira* referitoare la

[121] Cauza 262/88, *Barber/Guardian Royal Exchange* [1990] ECR 1889, 1937, AG Van Gerven; cauzele C-63-64/91, *Jackson/Chief Adjudication Officer* [1992] ECR I-4737, pct. 29, AG Van Gerven; cauza C-271/91, *Marshall* (nr. 2) [1993] ECR I-4367, pct. 10, AG Van Gerven.

[122] Cauzele C-397-403/01, *Pfeiffer* (supra, nota 93), pct. 118; C-268/06, *Impact* (supra, nota 23), pct. 100-101; C-406/08, *Unilex (UK) Ltd/NHS Business Services Authority* EU:C:2010:45, pct. 45-48; C-282/10, *Dominguez* EU:C:2012:33, pct. 31-32; și în *Marleasing*, în ciuda faptului că a afirmat că instanțele naționale trebuie să interpreteze dreptul național în conformitate cu o directivă relevantă numai „în măsura în care acest lucru este posibil”, CEJ a decis că instanța spaniolă era împiedicată să interpreteze dreptul național de o manieră care nu este conformă cu dispozițiile directivei.

[123] În cauza C-18/13, *Maks Pen EOOD* EU:C:2014:69, pct. 37-39, CJUE a fost de acord că dreptul UE nu impune, în principiu, ca instanța națională să ignore un principiu al dreptului național care interzice „reformatio in peius”, dar nu a acceptat că o interpretare în conformitate cu dreptul UE ar avea un astfel de efect în cauza respectivă. În cauza C-177/10, *Rosado Santana* EU:C:2011:557, pct. 60, CJUE a avut grijă să afirme că nu îi revenea ei, CJUE, competența de a decide cu privire la interpretarea dispozițiilor dreptului național. Cu toate acestea, în cazul în care legislația națională de transpunere a directivei utilizează exact termenii cuprinși în directivă, este necesară interpretarea armonioasă: cauza C-306/12, *Spedition Welter GmbH* EU:C:2013:650, pct. 31-32.

[124] Cauza C-334/92, *Wagner Miret/Fondo de Garantía Salarial* [1993] ECR I-6911, pct. 22.

[125] Cauzele C-91/92, *Dori* (supra, nota 96), pct. 27; C-192/94, *El Corte Inglés/Cristina Blázquez Rivero* [1996] ECR I-1281, pct. 22; C-111/97, *Evobus Austria/Niederösterreichischer Verkehrsorganisations* [1998] ECR I-5411, pct. 18-21; C-131/97, *Carbonari/Università degli Studi di Bologna* [1999] ECR I-1103, pct. 48-50; C-81/98, *Alcatel Austria/Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr* [1999] ECR I-7671, pct. 49-50; C-282/10, *Dominguez* EU:C:2012:33, pct. 25; C-351/12, *OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s.* EU:C:2014:110, pct. 43; C-501-506, 540 și 541/12, *Specht* EU:C:2014:2005, pct. 89-91 și C-176/12, *AMS* EU:C:2014:2, pct. 39-40.

[126] Cauza C-105/03, *Pupino* [2005] ECR I-5285, pct. 47-49. A se vedea, de asemenea, cauza C-185/97, *Coote/Granada Hospital* [1998] ECR I-5199; cauza C-168/00, *Leitner/TUI Deutschland* [2002] ECR I-2631, AG Tizzano; cauza C-60/00, *Carpenter/Home Secretary* [2002] ECR I-6279, pct. 41, AG Stix Hackl.

decizia-cadru a UE privind un mandat de arestare, CEJ a decis în mod ferm că instanța națională trebuie să se inspire din principiile și dispozițiile dreptului intern cum ar fi principiul nediscriminării pentru a interpreta dreptul intern în conformitate cu decizia-cadru, până la implementarea corespunzătoare a acesteia de către legiuitor^[127]. Și în cauza *Deutsche Lufthansa* CJUE a respins interpretarea dreptului național oferită de instanța națională pe motiv că aceasta era contrară scopului acordului-cadru al UE, indicând astfel, în mod implicit, că ar fi fost posibilă o interpretare în conformitate cu dreptul UE^[128].

(iv) Rezultatele obligației de interpretare: răspunderea penală

Deși obligația interpretării armonioase nu poate duce la angajarea sau agravarea răspunderii penale unei persoane private, aceasta poate genera alte repercusiuni negative pentru persoanele private. Aceasta decurge din principiul neretroactivității răspunderii penale artikulat de CEJ în cauza *Kolpinghuis Nijmegen*^[129]. În această cauză, organele de urmărire penală olandeze au încercat să utilizeze dispozițiile unei directive neimplementate împotriva acuzatului. În *Kolpinghuis Nijmegen*, după reiterarea principiului interpretării de la punctul 26 din *Von Colson*, CEJ a declarat că:

Obligația unei instanțe naționale de a face trimitere la conținutul unei directive în cazul în care aceasta interpretează norme relevante ale legislației sale naționale este limitată de principiile generale de drept din cadrul dreptului comunitar, în special principiul securității juridice și cel al neretroactivității. (...) O directivă nu poate avea drept efect, în sine și independent de o lege adoptată în vederea punerii sale în aplicare, stabilirea sau agravarea responsabilității penale a celor care îi încalcă dispozițiile^[130].

(v) Rezultatele obligației de interpretare: alte forme de răspundere decât cea penală

Au existat mai multe dezbateri referitoare la legătura dintre obligația interpretării armonioase și alte forme de răspundere decât cea penală, în special implicațiile pentru persoanele private. În cauza *Arcaro*, CEJ a decis^[131]:

Totuși, obligația instanței naționale de a se raporta la conținutul directivei atunci când interpretează regulile pertinente din dreptul național, își atinge limita când o astfel de interpretare duce la impunerea în sarcina unei persoane private a unei obligații prevăzute de o directivă netranspusă sau, cu atât mai mult, când duce la angajarea sau agravarea, pe baza directivei și în absența unei legi adoptate pentru punerea ei în aplicare, a răspunderii penale a persoanelor care îi încalcă prevederile (a se vedea hotărârea din cauza *Kolpinghuis Nijmegen*, citată mai sus)^[132].

Cauza privea răspunderea penală. Totuși, Curtea părea să sugereze o restrângere a principiului interpretării astfel încât, în cazul în care interpretarea dreptului național în lumina unei directive echivala cu „impunerea în sarcina unei persoane private a unei obligații

[127] Cauza C-42/11, *João Pedro Lopes Da Silva Jorge* EU:C:2012:517, pct. 53-58.

[128] Cauza C-109/09, *Deutsche Lufthansa* AG EU:C:2011:129, pct. 51-57.

[129] Cauzele 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen* [1987] ECR 3969; C-60/02, X [2004] ECR I-651, pct. 54-64.

[130] *Idem*, pct. 13-14. Cauzele C-74 și C-129/95, *Proces penal împotriva lui X* [1996] ECR I-6609; cauza C-384/02, *Knud*

Grøngaard și Allan Bang [2005] ECR I-9939, pct. 30.

[131] Cauza C-168/95, *Arcaro* [1996] ECR I-4705.

[132] *Idem*, pct. 42. A se vedea, de asemenea, cauza C-105/03, *Pupino* (*supra*, nota 126), pct. 45-47.

prevăzute de directivă^[133], aceasta mergea prea departe, nefiind nici permisă, nici impusă de dreptul UE. Această restrângere a fost reiterată în cauza *Kofoed*^[134], care se referea la dreptul fiscal, și nu la dreptul penal. Aceasta sugerează că trebuie făcută o distincție între „impunerea unei obligații” în sarcina unei persoane private, care nu este permisă, și crearea unui alt tip de dezavantaj juridic sau prejudiciu pentru acea parte care nu se conformează unei obligații legale, ceea ce este permis^[135]. În cauza *Hessen/Frank Mücksch*, spre exemplu, care se referea la impunerea unor restricții urbanistice de către o autoritate locală unei entități comerciale, CEJ a hotărât că autoritatea locală trebuie să aplice principiul interpretării armonioase chiar și în cazul în care nu dispune de nicio marjă de apreciere în exercitarea atribuțiilor sale, și că statul poate „să opună unor persoane private o interpretare a dreptului național conformă cu directiva”^[136]. Interpretarea „opusă” persoanelor private în această cauză era o interpretare a legislației naționale de urbanism în discuție, care ar interzice situarea magazinului de grădinarit al Mücksch în apropierea unei uzine chimice, întrucât această situație ar contraveni unei directive a UE.

Pare clar că obligația de interpretare poate duce la impunerea în sarcina unei persoane private a unei răspunderi civile care altfel nu ar fi existat^[137]. Natura exactă a răspunderii civile sau obligația civilă depind de fiecare cauză în parte, iar „caracterizarea corectă” depinde de modificarea dreptului național preexistent cauzată prin interpretarea acestuia în lumina directivei^[138]. Dar este clar că, în cazul în care dreptul național pre-existent este interpretat diferit datorită obligației de interpretare, corolarul este că obligațiile persoanei private se schimbă, și aceasta ar putea să ducă la răspundere sau obligații civile care nu ar fi existat până atunci, chiar dacă nu sunt impuse „direct” prin directivă^[139].

În cauza *Centrosteel*^[140], spre exemplu, o societate italiană a solicitat plata în temeiul unui contract de agenție încheiat cu pârâta Adipol, o societate austriacă. Aceasta din urmă a susținut că contractul era nul datorită neîndeplinirii de către Centrosteel a cerinței legale italiene a înregistrării obligatorii a agenților comerciali. Centrosteel a contra-argumentat că Directiva 86/653/CEE, astfel cum a fost interpretată de CEJ^[141], impunea doar ca un contract de agenție să fie încheiat în formă scrisă și înlătura o normă cum era cerința italiană de înregistrare. CEJ a statuat că instanța națională trebuie să interpreteze dreptul național în lumina directivei^[142], cu urmarea că Adipol avea obligația legală de a plăti suma datorată în temeiul contractului încheiat cu Centrosteel. Însă, dacă legea italiană nu ar fi fost interpretată în lumina directivei și în cazul în care contractul de agenție ar fi fost anulat pentru încălcarea legii italiene privind înregistrarea, Adipol nu ar fi avut această obligație. Acest tip

[133] P. CRAIG, „Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation” (1997) 22 ELRev 519.

[134] Cauza C-321/05, *Kofoed/Skatteministeriet* [2007] ECR I-5795, pct. 45.

[135] A se vedea AG Jacobs în cauza C-456/98, *Centrosteel/Adipol* [2000] ECR I-6007, pct. 31-35, care a sugerat că Arcaro trebuie limitată la problema impunerii de obligații penale.

[136] Cauza C-53/10, *Hessen/Frank Mücksch* EU:C:2011:585, pct. 34.

[137] A se vedea AG Kokott în cauza C-321/05, *Kofoed* (supra, nota 134), nota de subsol 45. A se vedea, totuși, concluziile mai prudente ale AG Colomer în cauzele C-392 și 422/04, *I-21 Germany GmbH și ISIS Multimedia Net GmbH & Co KG/Bundesrepublik Deutschland* [2006] ECR I-8559, pct. 87-91.

[138] Craig (supra, nota 94) 362-364.

[139] A se vedea, e.g., cauza C-291/13, *Sotiris Papasavvas* EU:C:2014:2209, pct. 54-56 privind acțiunile civile pentru defăimare între persoane private în contextul comerțului electronic.

[140] Cauza C-456/98, *Centrosteel* (supra, nota 135).

[141] Cauza C-215/97, *Bellone/Yokohama* [1998] ECR I-2191.

[142] Cauza C-456/98, *Centrosteel* (supra, nota 135), pct. 19; a se vedea, de asemenea, cauzele C-240-244/98, *Océano Grupo* (supra, nota 9); J. STUYCK, Notă (2001) 38 CMLRev 719.

de efect a fost numit „efect de excludere” al unei directive: aceasta împiedică punerea în aplicare a dreptului național conflictual, dar nu echivalează cu un „efect de substituire”, având în vedere că nu directiva însăși, ci contractul comercial este cel care impune obligațiile în sarcina părților. Ne vom întoarce la temeinicia acestei distincții ulterior.

(vi) Rezumat

- i. Conceptul efectului indirect este, din punct de vedere practic, cea mai importantă nuanțare a principiului conform căruia directivele nu au efect direct orizontal. El este totuși problematic pentru părțile persoane private, din perspectiva securității juridice, ceea ce este paradoxal dat fiind că se consideră că tocmai preocupări legate de securitatea juridică stau la baza regulii că directivele nu trebuie să aibă efect direct orizontal.
- ii. O societate care urmărește să stabilească dacă trebuie să respecte dreptul național sau o directivă neimplementată are o sarcină dificilă. Dacă directivele ar avea efect direct orizontal, societatea ar compara pur și simplu dreptul național relevant cu directiva și, în eventualitatea unor neconcordanțe, ea ar stabili dacă dispozițiile directivei sunt suficient de precise și necondiționate. Presupunând că ar fi, societatea ar respecta directiva, care, în temeiul principiului supremației, ar avea prioritate față de dreptul intern conflictual.
- iii. Dată fiind absența efectului direct orizontal, societatea trebuie nu doar să identifice orice eventuale neconcordanțe între dreptul național și directivă. Ea trebuie să examineze toate dispozițiile directivei, chiar și cele care nu sunt suficient de precise sau sigure pentru a avea efect direct. Apoi, ea trebuie să estimeze în mare dacă o instanță națională s-ar considera capabilă să interpreteze dreptul național pentru a fi în conformitate cu directiva. Ar fi foarte dificil să se prevadă rezultatul oricărui litigiu, din moment de obligația interpretării armonioase impune ca instanțele naționale să examineze tot dreptul național pentru a decide dacă se poate obține compatibilitatea cu dispozițiile directivei. Mai mult decât atât, rămân incertitudini referitoare la măsura în care principiul interpretării armonioase ar putea duce la impunerea unor obligații juridice în sarcina unui părât persoană privată.

(C) EFECTELE ORIZONTALE INCIDENTALE

(i) Teoria

A treia evoluție care a redus impactul regulii absenței efectului direct orizontal al directivelor rezultate din cauza *Marshall/Dori* este jurisprudența care permite, în anumite cazuri, utilizarea directivelor neimplementate între persoane private. Această evoluție, extrem de vizibilă în cauzele *CIA Security*^[143] și *Unilever Italia*^[144], este complexă și năucitoare. La fel ca în cauzele privind efectul indirect, este adesea dificil să se distingă în mod convingător aceste cauze de efectul direct orizontal.

Cauzele următoare sugerează că directivele pot avea o formă limitată de efect orizontal, atunci când ele nu impun în mod direct obligații legale în sarcina persoanelor private.

[143] Cauza C-194/94, *CIA Security International SA/Signalson SA și Securitel SPRL* [1996] ECR I-2201.

[144] Cauza C-443/98, *Unilever Italia SpA/Central Food SpA* [2000] ECR I-7535.

Esența acestor cauze este aceea că o persoană privată poate invoca o directivă în cadrul unei acțiuni împotriva unei alte persoane private, iar aceasta poate afecta deznodământul cauzei, chiar dacă ea nu impune în mod direct obligații în sarcina pârâtului persoană privată. Acesta este tipul de efect „de excludere” la care a făcut referire avocatul general Saggio în cauza *Océano*: directiva este invocată într-o cauză între persoane private pentru a exclude aplicarea unei norme naționale conflictuale, iar rezultatul este că una dintre părțile cauzei este supusă unei răspunderi juridice sau unui dezavantaj care nu i-ar fi fost impus dacă s-ar fi aplicat legislația națională neconformă^[145].

Cauza C-194/94, *CIA Security International SA/Signalson SA și Securitel SPRL*

[1996] ECR I-2201

CIA Security a introdus o acțiune împotriva pârâtilor pe rolul instanțelor comerciale belgiene, solicitând pronunțarea unor hotărâri prin care să se impună acestora încetarea practicilor comerciale neloiale. CIA a susținut că cele două societăți o defăimaseră, afirmând că sistemele de alarmă pe care le comercializa nu fuseseră aprobate conform cerințelor legislației belgiene. CIA a recunoscut că nu a cerut această aprobare, dar a arătat că legislația belgiană era contrară articolului 28 CE și că nu fusese notificată Comisiei, după cum cerea Directiva 83/189/CEE privind standardele și normele tehnice. Instanța națională a întrebat CEJ dacă directiva era suficient de clară și precisă pentru a avea efect direct în fața instanței naționale și dacă o instanță națională ar trebui să refuze să aplice o măsură națională care nu fusese comunicată, astfel cum impunea directiva. CEJ a început prin a stabili că reglementarea națională ar fi trebuit, într-adevăr, notificată conform directivei.

CEJ

44. Într-adevăr, articolele 8 și 9 din Directiva 83/189/CEE prevăd obligația clară a statelor membre de a notifica Comisiei proiectele de norme tehnice înainte de adoptarea acestora. În consecință, întrucât aceste articole sunt necondiționate și suficient de precise din punctul de vedere al conținutului, ele pot fi invocate de particulari înaintea instanțelor naționale.

45. Mai trebuie examinate consecințele juridice care trebuie să decurgă din neîndeplinirea de către statele membre a obligației de notificare și, mai exact, dacă Directiva 83/189/CEE trebuie interpretată în sensul că neîndeplinirea obligației de notificare, ce constituie un viciu de procedură în adoptarea normelor tehnice în cauză, antrenează inaplicabilitatea acestor norme tehnice, astfel încât acestea nu pot fi opuse particularilor.

Curtea a decis că scopul directivei era, în parte, acela de a proteja liberă circulație a mărfurilor pe calea controalelor preventive^[146] și că eficiența acestor controale ar fi sporită de către prevederea potrivit căreia încălcarea obligației de notificare ar face reglementarea internă care nu fusese notificată inaplicabilă față de persoanele private^[147]. CEJ nu a făcut

[145] Cauza C-244/98 (*supra*, nota 9).

[146] Acest factor a fost folosit pentru a limita aplicarea hotărârii CIA Security în cauza ulterioară C-226/97, *Lemmens* [2000] ECR I-3711. A se vedea, de asemenea, cauza C-307/13, *Ivansson* EU:C:2014:258.

[147] Încercările de a invoca Directiva 83/189/CEE [1983] JO L109/8 nu au fost însă reușite în cauzele C-425-427/97, *Albers* [1999] ECR I-2947; cauza C-37/99, *Donkersteeg* [2000] ECR I-10223; cauza C-314/98, *Sneller's Autos/Algemeen Directeur van de Dienst Wegverkeer* [2000] ECR I-8633; cauza C-278/99, *Van der Burg* [2001] ECR I-2015. Mai mult decât atât, obligația de a notifica regulile naționale Comisiei, impusă statelor membre prin diferite directive, nu putea fi invocată de către persoane private pentru a contesta legislația națională în cauza C-235/95, *AGS Assedic Pas-de-Calais/François Dumon* [1998] ECR I-4531, pct. 32-33; cauza 280/87, *Enichem Base/Comune di Cinisello Balsamo* [1989] ECR 2491, pct. 22-24.

trimitere nici la cauza *Dori*, nici la cauza *Marshall*, și nu a atras direct atenția asupra faptului că această cauză privea persoane private. Totuși, deși CIA a invocat directiva în principal împotriva aplicării normelor tehnice ale statului privitoare la cerința aprobării sistemelor de alarmă, acest lucru a schimbat rezultatul în fața instanței naționale: pârața putea fi acum răspunzătoare pentru practici comerciale neloiale, deoarece argumentul acesteia în sensul că CIA comercializase sistemele sale de alarmă cu încălcarea dreptului belgian a fost înlăturat, din moment ce dreptul belgian era contrar directivei. Astfel, deși nu a impus prin ea însăși o obligație legală în sarcina părâților, directiva a înlăturat protecția de care se bucurau aceștia datorită normei tehnice naționale și i-a expus unei posibile răspunderi în temeiul altor dispoziții ale dreptului intern.

Problema invocării orizontale indirecte a directivelor în litigii dintre subiecte de drept privat apare și în alte cauze^[148]. Factorul crucial este acela că una dintre părți suferă un prejudiciu juridic, iar cealaltă parte câștigă un avantaj juridic ca urmare a dispozițiilor unei directive neimplementate^[149]. Factorul comun, evident și în cauzele *Océano*, *Centrosteeel* și *Pfeiffer* privind efectul indirect, discutate mai sus, pare să fie acela că o directivă nu impune prin ea însăși o obligație în sarcina altei persoane private și că obligația este impusă de o altă dispoziție a dreptului național sau privat. Acest efect incidental al directivelor reiese din cauza *Unilever*^[150].

Cauza C-443/98, *Unilever Italia SpA/Central Food SpA*

[2000] ECR I-7535

Directiva a fost invocată pentru a se împiedica aplicarea unei reglementări naționale care, deși fusese notificată corespunzător, fusese adoptată cu încălcarea unei clauze suspensive prevăzute de Directiva 83/189/CEE. Contractul avea ca obiect livrarea unei cantități de ulei de măsline, iar uleiul de măsline livrat de reclamant era etichetat într-un mod care respecta dreptul CE, dar nu legislația italiană contestată, privind etichetarea. Astfel, aceasta era o situație în care invocarea de către una dintre părți a prevederilor directivei în scopul înlăturării dreptului național ar duce la impunerea în sarcina părâtului a unor obligații contractuale care nu ar fi existat dacă s-ar fi aplicat dreptul național. Avocatul general Jacobs a avut, în mod evident, dubii în privința hotărârii CIA Security, și a susținut că legislația națională contrară nu ar trebui să fie exclusă de la aplicare în acțiuni contractuale private de acest tip. El a pretins că o astfel de neaplicare ar da naștere unei insecurități juridice considerabile și ar fi injustă, din moment ce ar sancționa persoanele private pentru culpa statului^[151]. CEJ nu a fost însă de acord și nu a luat în considerare argumentele avocatului general^[152]. După ce a amintit la punctele 40-43 raționamentul său din cauza CIA Security

[148] Cauza C-441/93, *Panagis Pafitis/Trapeza Kentrikis Ellados AE* [1996] ECR I-1347; cauza C-129/94, *Procesul penal împotriva lui Rafael Ruiz Bernáldez* [1996] ECR I-1829; cauza C-77/97, *Österreichische Unilever GmbH/Smithkline Beecham* [1999] ECR I-431.

[149] Pentru o opinie diferită, care apreciază că în aceste cauze este vorba despre „un efect vertical deghizat”, în care o persoană privată este împiedicată să beneficieze de o încălcare de către stat a dispozițiilor de drept material ale unei directive comunitare, a se vedea M. DOUGAN, „The «Disguised» Vertical Effect of Directives” (2000) 59 CLJ 586.

[150] S. WEATHERILL, „Compulsory Notification of Draft Technical Regulations: The Contribution of Directive 83/189 to the Management of the Internal Market” (1996) 16 YBEL 129; S. WEATHERILL, „A Case Study in Judicial Activism in the 1990s: The Status before National Courts of Measures Wrongfully Un-notified to the Commission”, în D. O'KEEFE și A. BAVASSO (ed.), *Judicial Review in EU Law* (Kluwer, 2000) 481.

[151] A se vedea concluziile sale ulterioare în cauza C-159/00, *Sapod Audic/Eco Emballages SA* [2002] ECR I-5031, pct. 62.

[152] S. WEATHERILL, „Breach of Directives and Breach of Contract” (2001) 26 ELRev 177.

referitor la scopul Directivei 83/189/CEE și la motivul pentru care aceasta ar trebui să înlăture orice reglementare națională adoptată cu încălcarea sa, Curtea a continuat:

CEJ

45. Prin urmare, este necesar să se analizeze, în al doilea rând, dacă inaplicabilitatea normelor tehnice adoptate prin nerespectarea articolului 9 din Directiva 83/189/CEE poate să fie invocată într-o procedură civilă între persoane de drept privat în privința unor drepturi și obligații de ordin contractual.

46. În primul rând, este necesar să se constate că, în cadrul unei proceduri civile de această natură, aplicarea normelor tehnice adoptate prin încălcarea articolului 9 din Directiva 83/189/CEE poate să aibă ca efect împiedicarea utilizării sau comercializării unui produs care nu este conform cu aceste norme.

47. Acesta este și cazul în acțiunea principală, aplicarea reglementării italiene fiind susceptibilă să împiedice comercializarea de către Unilever a uleiului de măsline extravirgin, pe care aceasta l-a pus în vânzare.

48. În continuare, este necesar să se amintească faptul că inaplicabilitatea ca și consecință juridică a nerespectării obligației de notificare a fost constatată, în hotărârea *CIA Security International*, în răspunsul la întrebările preliminare adresate în cadrul unei proceduri între întreprinderi concurente, întemeiată pe dispoziții naționale care interzic practicile comerciale neloiale.

49. Astfel, din jurisprudența Curții reiese că inaplicabilitatea unei norme tehnice, care nu a fost notificată în conformitate cu articolul 8 din Directiva 83/189/CEE, poate să fie invocată într-un litigiu între persoane de drept privat, din motivele precizate la pct. 40-43 din prezenta hotărâre. Acest lucru este valabil și în ceea ce privește nerespectarea obligațiilor prevăzute la articolul 9 din aceeași directivă și, în această privință, nu este necesară tratarea diferită a litigiilor între persoane de drept privat în domeniul concurenței neloiale, precum în cauza *CIA Security International*, și a litigiilor între persoane de drept privat în privința drepturilor și obligațiilor de ordin contractual, precum în acțiunea principală.

50. Deși este adevărat că, astfel cum au observat guvernele italian și danez, o directivă nu poate prin ea însăși să creeze obligații în sarcina unei persoane de drept privat și, prin urmare, nu poate să fie invocată ca atare împotriva acesteia (a se vedea hotărârea din 14 iulie 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, Rec. p. I-3325, pct. 20), această jurisprudență nu se aplică într-o situație în care nerespectarea articolului 8 sau a articolului 9 din Directiva 83/189/CEE, care constituie un viciu de procedură important, generează inaplicabilitatea normei tehnice adoptate prin nerespectarea unuia dintre aceste articole.

51. Într-o asemenea situație și contrar cazului de netranspunere a directivelor care sunt reglementate de jurisprudența evocată de cele două guverne, Directiva 83/189/CEE nu definește în niciun fel conținutul material al normei de drept pe baza căreia instanța națională trebuie să soluționeze litigiul pendinte înaintea sa. Aceasta nu creează nici drepturi și nici obligații pentru persoanele de drept privat.

CEJ a încercat în două moduri să diferențieze această cauză de cauzele privind interzicerea „efectului direct orizontal” precum *Dori* și *Marshall*. Primul a constatat în sublinierea scopului special al Directivei 83/189/CEE și a motivării expuse în *CIA Security* pentru a declara inaplicabile normele naționale care încălcau această directivă. Al doilea și cel mai important argument, de ordin general, a fost acela că directiva însăși nu creează drepturi individuale și nu impune nicio obligație în sarcina persoanelor private.

Acesta este de acum binecunoscutul argument al „efectului de excludere”: directiva poate fi invocată în cauzele între persoane private pentru a înlătura aplicarea dreptului național, atât timp cât directiva nu creează o lege nouă, drepturi noi sau obligații noi care să fie

aplicate. Mai degrabă ea lasă un „gol” care este umplut cu alte dispoziții ale dreptului național, în acest caz, ale dreptului național contractual.

(ii) Rezumat

- i. CEJ a refuzat constant să se îndepărteze de hotărârile clare din *Marshall/Dori* în sensul că o directivă nu poate fi invocată de o persoană privată pentru a impune o obligație directă în sarcina unei alte persoane private. Totuși, cauze ca *CIA Security* și *Unilever Italia* demonstrează că directivele pot fi aplicate orizontal între părți, cu condiția ca acest fapt să poată fi explicat în termenii unui efect de excludere, nu de substituie. Această distincție a fost articulată în principal în concluziile avocaților generali și în literatura de specialitate, dar ea pare să stea la baza jurisprudenței Curții privind efectul orizontal incidental.
- ii. Ideea centrală este că, până și în cadrul acțiunilor între persoane private, directivele pot avea un impact „de excludere”, înlăturând dreptul național neconform. Se consideră că acesta decurge din supremația dreptului UE. Atunci se consideră că rezultatul este justificat pe baza dreptului național care subzistă în absența părții din dreptul național care a fost înlăturată de directivă. Acesta se distinge de un efect de „substituie” care sugerează ideea că directiva dispune ea însăși anumite consecințe juridice noi în cadrul ordinii juridice naționale, în cazurile în care aceasta nu cuprinde astfel de dispoziții. Conform argumentației, aceasta se poate întâmpla numai în acțiunile împotriva statului în cazul în care sunt întrunite condițiile efectului direct. Această distincție este însă problematică, din cinci motive.
- iii. În primul rând, însăși determinarea faptului dacă o situație trebuie considerată ca fiind una de „excludere” sau de „substituie” poate fi contestabilă și depinde de identificarea unei „reguli de drept comun” a sistemului juridic național care să reglementeze domeniul, odată ce dispoziția neconformă cu directiva este exclusă^[153].
- iv. În al doilea rând, distincția dintre „excludere”, combinată cu aplicarea reziduală a dreptului național, și „substituie”, presupunând aplicarea de reguli „noi” derivate din directivă, nu poate masca realitatea că în ambele cazuri directiva este cea care impune rezultatul și aceasta constituie un nou status quo juridic în cadrul sistemului juridic național.
- v. În al treilea rând, însuși faptul că directiva nu impune în mod direct obligații în sarcina persoanei private, dar, cu toate acestea, produce asupra dreptului privat efectele juridice exemplificate de *Unilever*, este mai oneros pentru societatea privată care poate să nu aibă cunoștință despre încălcarea obligației de către stat^[154].
- vi. În al patrulea rând, argumentul se bazează pe prezumția tacită că a „exclue” dreptul național neconform cu o directivă este oarecum mai puțin intruziv sau mai puțin cuprinzător din perspectiva consecințelor asupra persoanelor private decât „substituie” cu ceva nou în cadrul ordinii juridice naționale. Nu există niciun motiv pentru ca lucrurile să stea astfel.

[153] A se vedea, e.g., cauzele C-240-244/98, *Océano Grupo* (supra, nota 9), pct. 39, AG Saggio, care vorbește despre excluderea regulii incompatibile ca fiind suplinită de aplicarea prin „analogie sau recurgerea la principiile generale ale dreptului național în cazul în care acele dispoziții naționale respectă principiile pe care se bazează directiva”.

[154] Injustiția subsecventă a fost observată de AG Jacobs în cauza C-443/98, *Unilever* (supra, nota 144), pct. 101.

- vii. În sfârșit, se consideră că efectul de excludere al unei directive se bazează pe supremația dreptului UE. Cu toate acestea, dacă într-adevăr supremația este forța motrice, nu este clar de ce aceasta nu ar impune *substituirea* chiar și în cauzele orizontale.

(D) INTERACȚIUNEA CU PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT

(i) Teoria

O a patra nuanțare a principiului că directivele nu au efect direct orizontal se regăsește în jurisprudența referitoare la principiile generale de drept, după cum am văzut mai sus. În cauza *Mangold*, CEJ a decis că, în ciuda faptului că termenul limită pentru implementarea unei dispoziții a Directivei-cadru 2000/78/CE privind ocuparea forței de muncă nu expirase încă și că aceasta era o cauză între persoane private, reclamantul putea invoca direct principiul general al UE împotriva discriminării pe criteriul vârstei pentru a contesta prevederile unui contract cu durată determinată stabilite de angajatorul său^[155]. Am văzut de asemenea că, în ciuda unei puternice reacții critice împotriva hotărârii *Mangold*, în cauze ulterioare cum ar fi *Kücükdeveci* și *HK Danmark*, CJUE a confirmat afirmația esențială că persoanele private pot invoca principiile generale ale dreptului UE pentru a înlătura dispozițiile contrare din dreptul național chiar și în cauzele între persoane private^[156]. Efectul indiscutabil al acestor hotărâri constă în a face unele dintre obligațiile cuprinse într-o directivă imediat aplicabile în cadrul unei acțiuni între persoane private, chiar dacă prin intermediul unui principiu general din dreptul UE.

(ii) Rezumat

- i. Acestei jurisprudențe îi pot fi aduse două critici. Dacă autorii tratatelor credeau cu adevărat că obligațiile precise și necondiționate dintr-o directivă nu ar trebui impuse unei persoane private, este greu de explicat de ce aceștia ar considera că se poate accepta ca o persoană privată să fie ținută de obligații decurgând dintr-un principiu general de drept, atunci când: existența principiului general ar putea fi nesigură; când substanța obligației se regăsește în directivă; când este discutabil dacă dispozițiile directivei întrunesc condițiile efectului direct; când alte dispoziții din directivă sunt interpretate sau aplicate prin intermediul principiului general și când este neclar la început care dispoziții ale directivei vor fi interpretate prin principiu general.
- ii. În al doilea rând, există probleme de securitate juridică. Această critică nu se bazează pe prezumția că principiile generale nu ar trebui să se aplice niciodată între persoane private^[157]. Însă, principalele argumente care se opun efectului direct orizontal al directivelor au fost modul de formulare a tratatelor și securitatea juridică. Totuși, nu

[155] *Supra*, nota 34 și textul de acolo.

[156] *Supra*, notele 34 și 38. A se observa, însă, că CEJ s-a îndepărtat de afirmația sa din cauza *Mangold* în sensul că o persoană privată poate invoca direct principiul general chiar și înainte de expirarea termenului limită pentru implementarea directivei care aducea problema în „domeniul de aplicare a dreptului UE”: cauza C-147/08, *Römer* EU:C:2011:286, pct. 61-62.

[157] Pentru discuția acestor chestiuni, a se vedea, e.g., Editorial, „The Scope of Application of General Principles of Union Law: An Ever Expanding Union?” (2010) 47 CMLRev 1589; K. LENAERTS și J. GUTIERREZ-FONS, „The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law” (2010) 47 CMLRev 1629.

este clar de ce aceste probleme devin dintr-o dată mai puțin evidente atunci când obligația persoanei private este derivată oficial dintr-un principiu general de drept. Într-adevăr, după cum am văzut mai sus, efectul orizontal introdus prin intermediul principiilor generale poate crea probleme chiar mai mari de securitate juridică – inclusiv dificultatea de a stabili ce principii generale ar putea avea efect direct și ce dispoziții ale directivelor trebuie considerate ca fiind o punere în aplicare a acestora.

(E) REGULAMENTE CONDIȚIONATE DE RESPECTAREA DIRECTIVELOR

(i) Teoria

Calificarea adusă hotărârii *Marshall* examinată aici este considerabil mai puțin controversată decât aceea care decurge din interacțiunea dintre principiile generale și directive, chiar dacă poate avea o importanță practică semnificativă pentru pârâții persoane private. Premisa de bază este că, deși directivele nu pot avea efect direct orizontal, ele pot face aceasta atunci beneficiile prevăzute de un regulament sunt condiționate de conformitatea cu o directivă.

Cauzele C-37 și 58/06, *Viamex Agrar Handels GmbH și Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK)/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*

[2008] ECR I-69

Plata restituirilor la export pentru animalele vii a fost reglementată prin Regulamentul (CE) nr. 615/98, care condiționa însă plata de conformitatea cu Directiva 91/628/CEE. Directiva prevedea regulile pentru protecția bunăstării animalelor vii pe durata transportului. Autoritățile germane au refuzat să plătească restituirile datorită nerespectării de către exportator a perioadei de odihnă de 24 de ore pentru animale, prescrisă de directivă.

CEJ

25. Instanța de trimitere remarcă totuși, în esență, că Regulamentul (CE) nr. 615/98 și Directiva 91/628/CEE urmăresc obiective de natură diferită și că un regulament nu poate face trimitere astfel în mod general la o directivă care de altfel este „în mod regretabil lipsită de precizie”.

26. În această privință trebuie să se sublinieze că simplul fapt că plata restituirilor la exportul animalelor vii din specia bovină este condiționată, prin intermediul Regulamentului (CE) nr. 615/98, de respectarea unui anumit număr de condiții stabilite de o reglementare care urmărește obiective care îi sunt specifice nu poate fi considerat, în sine, o cauză de nevaliditate a regulamentului menționat, din moment ce, după cum a constatat Curtea la pct. 22-24 din prezenta hotărâre, obiectivele astfel urmărite sunt nu numai perfect legitime, ci constituie și obligații aflate în mod constant și permanent, în temeiul dreptului comunitar, în sarcina tuturor statelor membre și a instituțiilor în contextul formulării și al punerii în aplicare a politicii agricole comune.

27. Cu siguranță, în temeiul unei jurisprudențe constante, o directivă nu poate, prin ea însăși, să creeze obligații pentru particulari [a se vedea în special hotărârea din 26 februarie 1986, *Marshall*, 152/84, Rec., p. 723, punctul 48, hotărârea din 5 octombrie 2004, *Pfeiffer și alții (...)* punctul 108, hotărârea din 3 mai 2005, *Berlusconi și alții (...)* punctul 73, precum și hotărârea din 7 iunie 2007, *Carp (...)* punctul 20].

28. Cu toate acestea, nu se poate exclude, din principiu, ca dispozițiile unei directive să își poată găsi aplicarea prin intermediul unei trimeri exprese realizate de un regulament la dispozițiile

acesteia, sub rezerva respectării principiilor generale de drept și în special a principiului securității juridice.

29. În plus, trebuie arătat că trimiterea generală, efectuată de Regulamentul (CE) nr. 615/98 la Directiva 91/628/CEE, are drept obiectiv să garanteze, pentru aplicarea articolului 13 alineatul (9) din Regulamentul (CE) nr. 805/68, respectarea dispozițiilor pertinente din directiva menționată în domeniul bunăstării animalelor vii și în special al protecției animalelor în cursul transportului. Prin urmare, trimiterea menționată, care stabilește condițiile pentru acordarea restituirilor, nu poate fi interpretată ca acoperind totalitatea dispozițiilor Directivei 91/628/CEE și în special pe acelea care nu au legătură cu obiectivul principal urmărit de această directivă.

(ii) Rezumat

- i. Sunt multe de spus pentru această decizie de fond, întrucât puțini ar susține că exportatorii nu ar trebui să respecte regulile privind bunăstarea animalelor. Există totuși, două dificultăți suscitade de acest raționament.
- ii. În primul rând, CEJ nu întreprinde reconcilierea textuală cu *Marshall*. Ar fi probabil că, deși o directivă nu poate impune „ea însăși” obligații în sarcina persoanelor private, ea poate face acest lucru atunci când un regulament face trimitere la directivă, din moment ce regulamentul poate avea atât efect direct orizontal, cât și efect direct vertical, iar autorii tratatelor ar fi mulțumiți de aceasta. Acest argument nu este deloc de la sine înțeleș, în special atunci când se coroborează cu a doua dificultate.
- iii. Astfel, în al doilea rând, hotărârea *Viamex* este discutabilă din perspectiva securității juridice. CEJ a utilizat acest concept atunci când a examinat care dispoziții ale directivei erau puse în aplicare de regulament, din moment ce, după cum a observat instanța de trimitere, regulamentul pare să condiționeze plata restituirilor de respectarea ansamblului directivei. Răspunsul CEJ de la pct. 29 a fost că, în ciuda referirii generale la directivă, singurele dispoziții obligatorii erau cele referitoare la scopul regulamentului, adică dispozițiile directivei referitoare la bunăstarea animalelor vii aflate în tranzit. Aceasta are sens din perspectiva fondului, însă situația generează o incertitudine juridică considerabilă pentru persoana privată care, pusă în fața unui astfel de regulament care face trimitere generală la o directivă, ar trebui să ghicească care dintre dispozițiile directivei sunt menite „cu adevărat” să impună obligații în sarcina sa^[158]. În plus, pot exista dificultăți considerabile privind „potrivirea” dintre regulament și directivă, crescând astfel insecuritatea juridică pentru persoanele private^[159].

(F) RĂSPUNDEREA MATERIALĂ A STATULUI

Un ultim mod în care o persoană privată se poate întemeia pe o directivă, în ciuda interdicției efectului direct orizontal, este acela de a acționa statul membru pentru despăgubiri, conform hotărârii *Franovich*, pentru prejudiciul cauzat ca urmare a omisiunii statului de a implementa o directivă^[160]. În loc să încerce să aplice directiva împotriva persoanei de drept privat în sarcina căreia ar fi impusă obligația dacă directiva ar fi fost implementată corespunzător, persoana poate introduce o acțiune în despăgubiri împotriva statului.

[158] Regula obligatorie pentru pârâutul din *Viamex* era cuprinsă la pct. 48 alin. (5) din Capitolul VII al Anexei la Directiva 91/628/CEE.

[159] Cauza C-207/06, *Schwaninger Martin Viehhandel-Viehexport/Zollamt Salzburg*, *Erstattungen* [2008] ECR I-5561.

[160] Cauzele C-6 și 9/90, *Franovich și Bonifaci/Italia* [1991] ECR I-5357.

Importanța cauzei *Francovich* va fi discutată mai detaliat în capitolul următor. Pentru moment, această posibilitate a persoanelor private este menționată în general de Curte ca ultim recurs, după ce s-a stabilit că nu își găsesc aplicare în cauză nici efectul direct și nici interpretarea armonioasă. Trebuie menționat că, până acum, au fost introduse puține acțiuni finalizate cu succes, deși simpla existență a cauzei unei asemenea acțiuni a generat un nou impuls pentru statele membre de a implementa directivele în mod corespunzător și la timp^[161].

7. CONCLUZII

- i. Dispozițiile dreptului UE pot fi invocate de persoanele private în fața instanțelor naționale cu condiția ca acestea să fie suficient de clare, precise și necondiționate. Această calitate este cunoscută sub titlul de „efect direct”. În mod normal, deși nu întotdeauna, aceasta înseamnă că ele sunt capabile să confere drepturi persoanelor private.
- ii. Efectul juridic al directivelor este unul complex: ele au efect direct vertical, dar nu și orizontal. Curtea a făurit însă un număr din ce în ce mare de nuanțări ale afirmației că directivele nu au efect direct orizontal. Rezultatul este că directivele pot totuși să producă „efecte juridice” asupra persoanelor private printr-o varietate de modalități largă și uneori năucitoare.
- iii. Corpul de drept rezultat este complex și dificil de înțeles chiar și pentru un expert, cu atât mai mult pentru un pârât persoană privată obișnuit. Complexitatea dreptului este uneori, inevitabilă, dar în acest domeniu al dreptului complexitatea nu nici este meritată, și nici nu a fost justificată.
- iv. Jurisprudența complexă este rezultatul a două impulsuri contrare. Pe de o parte, Curtea pare să se fi blocat în afirmația că directivele nu pot avea efect direct orizontal, chiar dacă motivația juridică a acestei afirmații este extrem de contestabilă. Pe de altă parte, Curtea este hotărâtă să promoveze eficiența directivelor printr-o varietate de modalități juridice complexe, indiferent de implementarea lor internă corespunzătoare, chiar dacă aceasta face ca interdicția efectului direct orizontal să pară golită de conținut.
- v. Consecința este o considerabilă insecuritate juridică pentru pârâții persoane private. Această consecință este paradoxală, având în vedere că unul dintre motivele avansate pentru absența efectului direct orizontal este că acesta ar fi problematic din perspectiva securității juridice. Realitatea este că, atunci când se judecă din această perspectivă, poziția pârâtului persoană privată este mult mai rea în temeiul dreptului actual decât cea în care s-ar afla dacă ar exista efectul direct orizontal.
- vi. Singurii câștigători adevărați aici sunt avocații, în sensul că este practic imposibil pentru pârâtul persoană privată să navigheze acest teren fără consiliere juridică, dar ceea ce este bine pentru avocați nu se traduce în binele general al societății.

^[161] A se observa, totuși, că un stat nu poate importa criteriile *Francovich* (absența unei culpe grave din partea sa) într-o acțiune simplă bazată pe efectul direct vertical al unei dispoziții clare a dreptului UE: a se vedea cauzele C-259 și 260/10, *The Rank Group plc EU:C:2010:470*, pct. 70. Pentru un raport recent privind acțiunile interne pe baza jurisprudenței *Francovich*, a se vedea „Bottom Up or Rock Bottom Harmonization? *Francovich* State Liability in National Courts”, în B. VAN LEEUWEN și R. CONDON (ed.), *EUI Department of Law Research Paper Nr. LAW 2015/3*.

8. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

PRECHAL, S., *Directives in EC Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2005);

PRINSEN, J., *Direct Effect: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine* (Europa Law Publishing, Hogendrop Papers, 2002).

(b) Articole

BETLEM, G., „The Doctrine of Consistent Interpretation: Managing Legal Uncertainty” (2002) 22 OJLS 397;

CRAIG, P., „The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions” (2009) 34 ELRev 349;

CURTIN, D., „The Province of Government: Delimiting the Direct Effect of Directives in the Common Law Context” (1990) 15 ELRev 195;

DASHWOOD, A., „From *Van Duyn* to *Mangold* via *Marshall*: Reducing Direct Effect to Absurdity?” (2006-7) 9 CYELS 81;

DE WITTE, B., „Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 12;

DOUGAN, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy” (2007) 44 CMLRev 931;

LECZYKIEWICZ, D., „Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights” (2013) 38 ELRev 479;

MASTROIANNI, R., „On the Distinction Between Vertical and Horizontal Direct Effect of Directives: What Role for the Principle of Equality?” (1999) 5 EPL 417;

PRECHAL, S., „Does Direct Effect Still Matter?” (2000) 37 CMLRev 1047;

ROBIN-OLIVIER, S., „The Evolution of Direct Effect in the EU: Stocktaking, Problems, Projections” (2014) 12 I-CON 165;

VAN GERVEN, W., „Of Rights, Remedies and Procedures” (2000) 37 CMLRev 501;

WEATHERILL, S., „Breach of Directives and Breach of Contract” (2001) 26 ELRev 177.

8

APLICAREA DREPTULUI UE: MIJLOACE PROCESUALE ÎN FAȚA INSTANȚELOR NAȚIONALE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. CJUE a dezvoltat cerința de efectivitate a dreptului UE, inclusiv principiul protecției judiciare efective, ca principiu general de drept. Această cerință include obligația instanțelor naționale de a se asigura că dau efectul corespunzător dreptului comunitar, în cadrul litigiilor cu care sunt sesizate. Curtea a citat din ce în ce mai mult CEDO și Carta drepturilor fundamentale pentru a sublinia principiul protecției judiciare efective ca un drept fundamental și a accentuat datoria cooperării loiale de la art. 4 alin. (3) TUE ca bază pentru obligațiile de aplicare efectivă a dreptului UE.
- ii. Articolul 19 TUE conturează rolul CJUE și precizează că „statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”. Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale, care se bucură de același statut juridic cu tratatele UE, prevede că „orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol”.
- iii. Dincolo de aceste dispoziții generoase, dreptul UE nu stabilește o schemă generală a dreptului material sau procedural care să guverneze căile legale pentru aplicarea sa. Există legislație sectorială care abordează aspectele referitoare la căile legale disponibile în diferite domenii ale dreptului UE^[1] și au existat inițiative pentru proiecte mai ambițioase de armonizare și coordonare în dreptul civil, penal și comercial^[2].

^[1] Exemple pot fi identificate în domeniul achizițiilor publice, dreptului mediului, al proprietății intelectuale, al protecției consumatorilor și, cel mai recent, în domeniul concurenței. Pentru acestea din urmă, a se vedea Directiva 2014/104 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene [2004] JO L349/1.

^[2] Art. 81 TFUE guvernează adoptarea măsurilor referitoare la cooperarea judiciară în materie civilă în vederea eliminării obstacolelor în calea funcționării transfrontaliere a acțiunilor civile; a se vedea E. STORSKRUBB, *Civil Procedure and EU Law* (Oxford University Press, 2008) și Z. VERNADACKI, „Civil Procedure Harmonization in the EU: Unravelling

- iv. Jurisprudența timpurie a CJUE a subliniat un principiu al autonomiei procedurale naționale, conform căruia dreptul UE trebuie aplicat în conformitate cu procedurile și regulile stabilite de dreptul național, neexistând nicio cerință privind crearea unor noi mijloace procesuale. Acest principiu este condiționat de două cerințe suplimentare: (i) drepturile care decurg din dreptul UE să fie supuse acelorași proceduri care se aplică și drepturilor derivate din dreptul național (echivalența) și (ii) regulile și procedurile naționale să nu facă, în practică, imposibilă exercitarea drepturilor, care decurg din dreptul UE (posibilitatea practică).
- v. În cauze ulterioare, Curtea a formulat și o cerință mai fermă de proporționalitate și eficiență în aplicarea internă a dreptului UE, mergând mai departe de posibilitatea practică, și bazată pe principiul cooperării loiale de la art. 4 alin. (3) TUE. Într-o serie de cauze, CJUE a cerut instanțelor naționale să ofere un anumit tip de reparație (e.g., despăgubire sau măsuri provizorii), indiferent dacă s-ar putea recurge sau nu la o soluție conform dreptului național.
- vi. Cea mai cunoscută hotărâre în care CJUE a stabilit că dreptul UE impune instanțelor naționale să ofere o modalitate *specifică* de reparație este cauza *Francovich*, prin care a fost introdus principiul răspunderii statului de a plăti despăgubiri pentru încălcarea dreptului UE. Sfera de aplicare a acestui „drept de reparație” al UE împotriva statului a fost ulterior extinsă și clarificată. A fost introdus un principiu paralel al răspunderii individuale de a plăti despăgubiri pentru încălcarea dreptului UE, cel puțin în domeniul dreptului concurenței.
- vii. În timp ce ideea autonomiei naționale procedurale rămâne importantă, cerințele echivalenței și eficienței reprezintă instrumente doctrinare puternice, care îndrumă instanțele naționale să întreprindă o evaluare de la caz la caz a regulilor naționale. Se așteaptă ca instanțele naționale să se angajeze într-o analiză a proporționalității specifică unui context, în cazul oricărei dispoziții restrictive a dreptului național și să o înlăture ori de câte ori este necesar pentru a da efect dreptului UE.
- viii. O intervenție mai pronunțată din partea CJUE în arena dreptului procedural și referitor la acordarea despăgubirilor, coroborată uneori cu intervenția legislativă a UE, poate fi observată în anumite sectoare cum ar fi dreptul concurenței, antidiscriminare și – în special în contextul rambursării ipotecii și a procedurilor de reintrare în posesie în timpul recente crize economice din UE – protecția consumatorilor.

the Policy Considerations” (2013) 9 Journal of Contemporary European Research 297. Art. 82-86 TFUE guvernează armonizarea măsurilor de drept penal: a se vedea raportul și Rezoluția din 22 mai 2012 a Parlamentului European, „Report on an EU Approach to Criminal Law” A7-0144/2012, și cercetarea rezumată la: „Justice and Home Affairs after the Stockholm Program”, <http://epthinktank.eu/2014/06/25/justice-and-home-affairs-after-the-stockholm-programme/>. Pentru comentarii în ceea ce privește diferitele propuneri și încercări de armonizare în domeniul dreptului european al contractelor, a se vedea J. DEVENNEY și M. KENNY, *The Transformation of European Private Law* (Cambridge University Press, 2013) și K. GUTMAN, *The Constitutional Foundations of European Contract Law* (Oxford University Press, 2014). În 2011 a fost înființat un „Institut European de Drept” cu scopul ca, printre altele, „să elaboreze, evalueze sau îmbunătățească principiile și normele comune sistemelor juridice europene”, <http://www.europeanlawinstitute.eu/>.

2. PRINCIPIILE AUTONOMIEI PROCEDURALE NAȚIONALE, ECHIVALENȚEI ȘI POSIBILITĂȚII PRACTICE

(A) CÂND NU EXISTĂ NORME ALE UE RELEVANTE: DREPTUL NAȚIONAL DETERMINĂ CONDIȚIILE PENTRU APLICAREA DREPTURILOR ACORDATE DE DREPTUL UE

Încă de la începutul jurisprudenței sale, CJUE a statuat că stabilirea modului în care trebuie protejate interesele unei persoane afectate nefavorabil prin încălcarea dreptului UE, cade în sarcina sistemului de drept național^[3].

Cauza 33/76, Rewe-Zentralfinanz eG și Rewe-Zentral
AG/Landwirtschaftskammer für das Saarland
[1976] ECR 1989

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 5 CEE a devenit art. 4 alin. (3) TFUE]

Societățile reclamante solicitaseră restituirea cheltuielilor efectuate în Germania pentru costurile inspecției la import, inclusiv dobânzile, care fuseseră impuse cu încălcarea tratatelor. Termenul de prescripție național pentru contestarea validității măsurilor administrative naționale expirase și cauza a fost trimisă CJUE, pentru a stabili dacă dreptul UE impunea să li se acorde reparația solicitată.

CEJ^[4]

Astfel, prin aplicarea principiului cooperării enunțat la articolul 5 din tratat, instanțelor naționale le revine sarcina de a asigura protecția juridică ce derivă pentru justițiabili din efectul direct al dispozițiilor dreptului comunitar.

Prin urmare, în lipsa unor reglementări comunitare în domeniu, ordinea juridică internă a fiecărui stat membru trebuie să desemneze instanțele competente și să stabilească condițiile procedurale ale acțiunilor în justiție, cu scopul de a asigura apărarea drepturilor conferite justițiabililor prin efectul direct al dreptului comunitar, dat fiind că aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiunile similare din dreptul procesual intern. (...)

(...) În lipsa unor astfel de măsuri de armonizare, drepturile conferite de legislația comunitară trebuie să fie exercitate în fața instanțelor naționale conform condițiilor stabilite de normele naționale.

Situația nu ar fi diferită decât în cazul în care aceste condiții și termene ar face imposibilă în practică exercitarea drepturilor pe care instanțele naționale au obligația să le protejeze.

Acesta nu este cazul stabilirii unor termene rezonabile pentru introducerea acțiunii, sub sancțiunea decăderii.

S-a sugerat că „competență procedurală” sau „responsabilitate procedurală națională”^[5] sunt termeni mai potriviți decât „autonomie procedurală”, din moment ce atât jurispruden-

^[3] Cauza 6/60, *Humblet/Belgia*, [1960] ECR 559; cauza 13/68, *Salgoil/Italian Ministry for Foreign Trade* [1973] ECR 453.

^[4] [1976] ECR 1989, 1997.

^[5] Numeroși autori au sugerat acest lucru, printre care W. VAN GERVEN, M. DOUGAN și C. KAKOURIS. A se vedea, de asemenea, J. DELICOSTOPOULOS, „Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems” (2003) 9 ELJ 599.

ta, cât și actualul art. 19 alin. (1) TUE au subliniat în mod evident responsabilitatea statelor membre pentru determinarea condițiilor procedurale în care drepturile UE urmează să fie protejate, în cazul în care nu există reguli relevante ale UE în materie^[6]. Cu toate acestea, termenul „autonomie procedurală națională” continuă să fie folosit pe scară largă, inclusiv de către CJUE.

(B) PRINCIPIILE ECHIVALENȚEI ȘI POSIBILITĂȚII PRACTICE

Ulterior, CJUE a impus două cerințe la nivelul UE: în primul rând, principiul *echivalenței* sau al nediscriminării, însemnând că mijloacele procesuale și formele de acțiune disponibile pentru a asigura respectarea dreptului național trebuie puse la dispoziție în același fel, pentru a asigura respectarea dreptului UE^[7] și, în al doilea rând, principiul *posibilității practice*, însemnând că regulile și procedurile naționale nu trebuie să facă imposibilă în practică exercitarea unui drept al UE^[8].

(C) NICIO OBLIGAȚIE DE A CREA NOI MIJLOACE PROCESUALE (CU EXCEPȚIA...)

Sub rezerva acestor două cerințe, jurisprudența timpurie prevedea că procedurile și remediile legale pentru încălcarea dreptului UE cădeau în primul rând, în sarcina statelor membre. În lipsa unor reguli la nivelul UE în acest sens, statele nu erau obligate să prevadă remedii legale care nu erau disponibile în temeiul dreptului național. În cauza *Rewe-Handels-gesellschaft Nord/Hauptzollamt Kiel* (cauza privind „croazierele pentru cumpărarea untului”), CJUE a fost întrebată dacă un comerciant avea dreptul, potrivit dreptului UE, să ceară unei instanțe naționale să oblige un terț concurent al său să respecte obligațiile decurgând din UE^[9]. Curtea a statuat:

(...) este necesar să se remarce că, în primul rând, cu toate că tratatul a generat un anumit număr de acțiuni directe care pot fi exercitate, după caz, de către persoane private în fața Curții de Justiție, acesta nu a generat în fața instanțelor naționale, în vederea menținerii dreptului comunitar, alte căi legale decât cele stabilite de dreptul național^[10].

Cu toate acestea, regula „fără mijloace procesuale noi” a fost nuanțată de Curte în diferite moduri. Chiar în unele dintre hotărârile sale timpurii referitoare la restituirea taxelor percepute cu încălcarea dreptului UE, CJUE a insistat efectiv asupra faptului că dreptul la restituire trebuie, în principiu, să poată fi disponibil în dreptul național, întrucât acesta

[6] Cauza 45/76, *Comet BV/Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043; cauza 179/84, *Bozetti/Invernizzi* [1985] ECR 2301.

[7] Pentru o critică a contopirii „procedurilor” și „mijloacelor procesuale” a se vedea C. KILPATRICK, „The Future of Remedies in Europe”, în C. KILPATRICK, T. NOVITZ și P. SKIDMORE (ed.), *The Future of Remedies in Europe* (Hart, 2000) 1, 4.

[8] În cauza 309/85, *Barra/Belgia* [1988] ECR 355, Curtea a considerat că legislația națională care restricționa plata unei taxe care fusese percepută cu încălcarea dreptului UE ar face imposibilă, în practică, exercitarea drepturilor UE; a se vedea, de asemenea, cauza C-62/00, *Marks & Spencer/Commissioners of Customs and Excise* [2002] ECR I-6325.

[9] Cauza 158/80, *Rewe-Handels-gesellschaft Nord GmbH/Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805.

[10] *Idem*, pct. 44.

decurge direct din dispozițiile de drept material al UE în discuție^[11]. În cauza *San Giorgio*, Curtea a decis:

12. În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că dreptul la rambursarea taxelor percepute de un stat membru cu încălcarea normelor dreptului comunitar reprezintă consecința și elementul complementar drepturilor conferite justițiabililor, prin dispozițiile comunitare care interzic taxele cu efect echivalent taxelor vamale sau, după caz, aplicarea discriminatorie a taxelor interne^[12].

Această serie de jurisprudență referitoare la taxele percepute în mod ilegal poate fi interpretată în sensul că ar impune un anumit remediu legal^[13] sau insistă asupra ideii disponibilității unui remediu specific în cadrul sistemelor juridice naționale^[14], ca o chestiune de drept al UE. Cu toate acestea, chiar și în aceste cauze privind restituirile, Curtea a continuat să accentueze rolul principal al sistemului juridic național în definirea condițiilor care guvernează acordarea unui astfel de remediu legal, atât timp cât acestea se conformează „principiilor gemene” ale echivalenței și al posibilității practice. După cum arăta avocatul general Warner în cauza *Ferwerda*^[15]:

Față de aceasta s-ar putea obiecta că, dacă ar fi așa, ar exista o lipsă de uniformitate a consecințelor aplicării dreptului comunitar în diferitele state membre. Răspunsul la această obiecție este (...) că această Curte nu poate crea dreptul comunitar acolo unde el nu există: acest fapt trebuie lăsat pe seama organelor legislative ale Comunității.

În continuare, în ciuda unor cauze ulterioare izbitor de intervenționiste, CJUE a continuat să insiste, în special în hotărârea importantă din cauza *Unibet* din 2007, că dreptul UE nu impune, în principiu, crearea unor mijloace procesuale naționale noi.

40. Într-adevăr, dacă Tratatul CE a instituit un anumit număr de acțiuni directe care pot fi exercitate, dacă este cazul, de persoane private în fața instanței comunitare, tratatul nu a intenționat să creeze în fața instanțelor naționale alte căi procesuale pentru apărarea dreptului comunitar decât cele care sunt stabilite în dreptul intern (...).

41. Situația ar fi fost diferită numai dacă rezulta din structura ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac care să permită, chiar și pe cale incidentală, asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar^[16].

[11] A se vedea, e.g., cauza 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio* [1983] ECR 3595; cauzele C-192-218/95, *Comateb/Directeur Général des Douanes et Droits Indirects* [1997] ECR I-165. Există o jurisprudență bogată pe tema recuperării taxelor percepute în mod ilegal și, în special, privind problema compatibilității cu dreptul UE a diferitelor variante de apărare a „transferării costurilor”: a se vedea, *infra*, nota 243), și, de asemenea, cauza C-309/06, *Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise* [2008] ECR I-2283; cauza C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* [2007] ECR I-2107; cauza C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation* [2006] ECR I-11753; cauza C-201/05, *Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation* [2008] ECR I-02875.

[12] Cauza 199/82, *San Giorgio* (*supra*, nota 11).

[13] M. DOUGAN, „Cutting your Losses in the Enforcement Deficit: A Community Right to the Recovery of Unlawfully Levied Charges?” (1998) 1 CYELS 233.

[14] Sistemul juridic național își rezervă, totuși, o marjă de apreciere în a decide cu privire la sistemul exact de restituire a taxelor: cauzele C-10-22/97, *Ministero delle Finanze/IN.CO.GE.'90 Srl* [1998] ECR I-6307, pct. 28, în care CJUE a respins argumentul Comisiei cu privire la remedii naționale adecvate.

[15] Cauza 265/78, *Ferwerda/Produktschap voor Vee en Vlees* [1980] ECR 617, 640. Aici, Curtea a acceptat că aplicarea sistematică a principiului securității juridice ar putea face practic imposibil ca autoritățile să recupereze banii acordați cu încălcarea unui regulament comunitar.

[16] Cauza C-432/05, *Unibet Ltd/Justitiekanslern* [2007] ECR I-2271. Nuanțarea principiului „fără căi procesuale noi” de la pct. 41 este în mod evident importantă, Curtea indicând în cauza *Unibet* că, în cazul în care o persoană privată ar

CJUE a hotărât în *Unibet* că nu era necesar ca dreptul suedez să prevadă o acțiune de sine stătătoare pentru a contesta compatibilitatea unei dispoziții naționale cu dreptul UE, din moment ce erau disponibile alte mijloace procesuale interne care permiteau invocarea indirectă a compatibilității în discuție și care respectau principiile gemene.

3. APARIȚIA CERINȚELOR PROPORȚIONALITĂȚII, ADECVĂRII ȘI PROTECȚIEI JUDICIARE EFECTIVE

Pe lângă cauzele privind *remediile procesuale invocate de persoanele private împotriva statului* pentru încălcarea dreptului UE, au apărut și cauze referitoare la *răspunsurile statului față de încălcarea dreptului UE de către persoanele private* (punerea în aplicare a dreptului UE de către stat împotriva persoanelor private^[17] sau punerea în aplicare a dreptului UE de către persoane private împotriva altor persoane private).

În cauza *Sagulo*, Curtea a hotărât că, deși statele au dreptul de a impune sancțiuni rezonabile pentru încălcări ale cerințelor administrative care guvernează permisele de ședere în UE ale lucrătorilor migranți, sancțiunile nu trebuie să fie *disproporționate* față de contravenția în discuție și nu trebuie să constituie un obstacol în exercitarea drepturilor fundamentale ale UE, cum ar fi libertatea de circulație^[18]. Pe de altă parte, dreptul UE – mai exact prin art. 4 alin. (3) TUE – *impune* statelor membre să ia „toate măsurile necesare pentru a sancționa orice comportament care afectează interesele financiare” ale UE^[19]. Mai mult decât atât, statele pot impune sancțiuni penale chiar și în cazurile în care legislația UE prevede numai sancțiuni civile, atât timp cât orice sancțiuni impuse satisfac principiul echivalenței și sunt „efective, proporționale și disuasive”^[20].

Alte cauze se referă la caracterul adecvat și la efectul de intimidare al sancțiunilor naționale pentru încălcarea de către persoanele private a regulilor fundamentale ale UE^[21]. În cauza *Von Colson*, i s-a cerut Curții să decidă în ceea ce privește compatibilitatea cu dreptul UE a sancțiunilor naționale menite să remedieze încălcarea drepturilor conferite persoanelor prin Directiva privind tratamentul egal (la acel moment Directiva 76/207)^[22]. Reclamantele fuseseră discriminate pe criteriul sexului în momentul candidării la posturi de angajați într-un penitenciar, dar li se spusese că sunt îndreptățite, cu titlu de reparație, doar la acoperirea „prejudiciului efectiv”, cum ar fi costurile transportului până la interviu, și nu la o compensație sau la numirea în funcție. CEJ a statuat:

fi obligată să se supună unei proceduri administrative sau penale cu eventuale sancțiuni ca unică formă de remediu legal pentru contestarea compatibilității dreptului național cu dreptul UE; aceasta nu ar constitui o protecție judiciară efectivă.

^[17] A se vedea, e.g., în contextul ocupării forței de muncă, cauza C-362/13, *Fiamingo și alții* EU:C:2014:2044; cauzele C-22/13, *C-61-63/13* și C-418/13, *Mascolo* EU:C:2014:2401.

^[18] Cauza 8/77, *Sagulo*, *Brenca* și *Bakhouch* [1977] ECR 1495, pct. 12-13; cauza 77/81, *Zuckerfabrik Franken* [1982] ECR 681.

^[19] Cauza C-186/98, *Nunes și de Matos* [1999] ECR I-4883.

^[20] *Ibidem*. În cazul în care sancțiunea este impusă de stat în temeiul legislației care încalcă ea însăși dreptul UE, sancțiunea este și ea, în mod automat, invalidă și nu se pune problema proporționalității: cauza C-13/01, *Safalero Srl/Prefetto di Genova* [2003] ECR I-8679. În ceea ce privește proporționalitatea sancțiunilor impuse corporațiilor pentru încălcarea cerinței transparenței în temeiul dreptului UE, a se vedea cauza C-418/11, *Textdata Software* EU:C:2013:588.

^[21] A se vedea, de asemenea, cauza 68/88, *Comisia/Grecia* [1989] ECR 2965; cauzele C-378-380/07, *Kiriaki Angelidaki și alții* [2009] ECR I-03071, pct. 159-176.

^[22] Cauza 14/83, *Von Colson și Kamman/Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

23. În cazul în care o aplicare completă a directivei nu impune (...) o sancțiune determinată în cazul încălcării interdicției de discriminare, aceasta implică totuși ca sancțiunea respectivă să fie de natură a asigura o protecție juridică efectivă și eficientă.

(...)

28. Este totuși necesar să se precizeze pentru instanța națională că, cu toate că Directiva 76/207 lasă statelor membre, pentru a sancționa încălcarea interdicției de discriminare, libertatea de a alege între diferitele soluții potrivite pentru a atinge scopul acesteia, ea implică totuși faptul că, dacă un stat membru alege sancționarea încălcării interdicției respective prin acordarea unei despăgubiri, aceasta trebuie, în orice caz, pentru a fi eficientă și pentru a avea un efect disuasiv, să fie proporțională cu prejudiciile suferite și trebuie, așadar, să depășească o despăgubire pur simbolică cum ar fi, de exemplu, numai rambursarea cheltuielilor ocazionate de candidatură.

În cauza *Von Colson*, Curtea a derivat din Directiva privind tratamentul egal cerința mai fermă a *adecvării și eficienței* remediilor legale naționale și le-a adăugat pe acestea principiilor deja stabilite, ale posibilității practice și echivalenței sau nediscriminării^[23] și proporționalității sancțiunilor. În cauza *Kelly și Meister*, CJUE a hotărât că refuzul dezvoltării înformațiilor relevante de către pârâtul dintr-o cauză având ca obiect discriminarea la angajare, ar putea fi de natură să submineze eficiența directivei și ar putea contribui la stabilirea unei prezumții de discriminare indirectă^[24]. Hotărâri precum *Johnston*^[25], *Heylens*^[26] și *Panayotova*^[27] au confirmat că această cerință mai puternică de a oferi remedii legale adecvate și eficiente este una generală, a cărei sferă de aplicare se întindea dincolo de legea privind discriminarea sexuală. În cauza *Heylens*, diploma unui antrenor de fotbal de cetățenie belgiană nu a fost recunoscută de autoritățile franceze de la locul unde lucra, iar CJUE, inspirându-se din dreptul la un remediu legal eficient prevăzut de art. 6 și art. 13 CEDO, a statuat:

Având în vedere că accesul liber la un loc de muncă constituie un drept fundamental conferit în mod individual de tratat fiecărui lucrător din Comunitate, existența unui remediu legal împotriva oricărei decizii a unei autorități naționale care refuză beneficiul acestui drept este esențială pentru a garanta persoanei particulare protecția efectivă a dreptului său^[28].

Potrivit Curții, acest drept la un control judiciar efectiv impune motivarea deciziilor prin care se restrânge un drept UE și posibilitatea apărării dreptului respectiv în cele mai bune condiții.

^[23] Pentru cauzele în care normele procedurale naționale privind securitatea costurilor au fost considerate ca indirect discriminatorii, nu prin comparație cu pretențiile echivalente bazate pe dreptul UE, ci în raport cu comercianții din alte state membre, a se vedea cauza C-43/95, *Data Delecta* [1996] ECR I-4661, pct. 12; cauza C-323/95, *Hayes/Kronberger* [1996] ECR I-1711, pct. 13.

^[24] Cauza C-104/10, *Kelly/NUI EU*: C:2011:506 și cauza C-415/10, *Meister/Speech Design EU*: C:2012:217.

^[25] Cauza 222/84, *Johnston/Chief Constable of RUC* [1986] ECR 1651.

^[26] Cauza 222/86, *UNECTEF/Heylens* [1987] ECR 4097.

^[27] Cauza C-327/02, *Panayotova/Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie* [2004] ECR I-11055.

^[28] Cauza 222/86, *Heylens* (supra, nota 24), pct. 14.

4. DEZVOLTAREA CERINȚEI „EFICIENȚEI”

(A) O CERINȚĂ INIȚIALĂ MAI FERMĂ

O serie bogată de cauze de la începutul anilor '90 a scos în evidență tensiunea dintre accentul asupra autonomiei procedurale naționale și cerința conform căreia remediile legale naționale trebuie să asigure eficiența drepturilor UE.

În cauza *Dekker*, reclamanta a solicitat instanțelor olandeze să oblige la despăgubiri pe un angajator care, cu încălcarea Directivei UE privind tratamentul egal, refuzase să o angajeze pe motivul stării sale de graviditate. Citând cauza *Von Colson* privind cerința directivei referitoare la protecția judiciară efectivă, CJUE a hotărât că a supune cererea de reparație condiției existenței unei „culpe” a angajatorului sau a probării existenței unei justificări sau altui motiv de exceptare, ar submina directiva^[29]. Faptul că directiva însăși impunea accesul la o cale în justiție poate explica în parte, fermitatea acestei hotărâri, dar aceasta a marcat o nouă diluare a principiului autonomiei naționale procedurale, în special datorită faptului că regula națională nu făcea diferența între situațiile care implicau dreptul UE și cele care implicau dreptul intern, iar cerința culpei angajatorului putea să nu facă „imposibilă” exercitarea în practică a dreptului UE.

În cauza *Cotter și McDermott*, Curtea a statuat că a permite autorităților naționale să se bazeze pe un principiu de drept intern privind interdicția îmbogățirii fără justă cauză, pentru a refuza femeilor căsătorite plata unor ajutoare de asistență socială pentru persoanele dependente, care fuseseră anterior plătite bărbaților căsătoriți, dar refuzate femeilor căsătorite cu încălcarea dreptului UE privind discriminarea pe criteriul sexului, le-ar permite acestor autorități să utilizeze propria conduită ilicită în scopul subminării directivei^[30]. Dorința de a împiedica statul să profite de pe urma propriei greșeli pare să fi jucat un rol la fel de important în raționamentul Curții ca și dorința de a nu slăbi eficiența directivei^[31].

În cauza *Emmott*, reclamanta a solicitat plata retroactivă a unui ajutor pentru dizabilitate, pentru perioada în care Directiva UE 79/7 referitoare la discriminarea pe criteriu de sex în domeniul securității sociale rămăsese neimplementată în Irlanda^[32]. Departamentul guvernamental comunicase reclamantei că în cazul său nu se putea lua nicio decizie până la pronunțarea hotărârii preliminare de către CJUE în cauza *Cotter și McDermott*, dar în momentul în care reclamanta a contestat în sfârșit decizia referitoare la ajutoarele cuvenite ei, departamentul s-a apărat arătând că întârzierea ei de a iniția procedura constituie un impediment în calea acțiunii. După ce a reiterat principiul autonomiei procedurale naționale și condițiile echivalenței și posibilității practice, Curtea a statuat că, ținând seama de „natura specială a directivelor”, în cazurile în care o persoană privată căuta să se întemeie-

[29] Cauza C-177/88, *Dekker/Stichting voor Jong Volwassenen (VJV) Plus* [1990] ECR I-3941, pct. 26.

[30] Cauza C-377/89, *Cotter și McDermott/Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-1155, pct. 21.

[31] Prin contrast, cauza 68/79, *Hans Just I/S/Danish Ministry for Fiscal Affairs* [1980] ECR 501, în care statul nu a fost obligat să restituie taxele impuse cu încălcarea dreptului comunitar, dacă aceasta ar duce la îmbogățirea fără justă cauză a comerciantului care trecuse costul taxelor asupra terților. A se vedea, de asemenea, cauzele C-192-218/95, *Comateb/Directeur Général des Douanes et Droits Indirects* (supra, nota 11); cauza C-453/99, *Courage Ltd./Crehan* [2001] ECR I-6297, pct. 30; cauzele C-295-298/04, *Manfredi/Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA și alții* [2006] ECR I-6619. Modul diferit în care este tratat argumentul îmbogățirii fără justă cauză în aceste cauze, pe de o parte, și în cauza *Cotter*, pe de alta, nu este întotdeauna ușor de înțeles. Pentru alte cauze pe acest subiect a se vedea *infra*, nota 243.

[32] Cauza C-208/90, *Emmott/Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-4269.

ze pe dispozițiile unei directive, un stat membru nu putea să invoce împotriva persoanei un termen național pentru introducerea unei acțiuni, până când directiva nu era implementată corespunzător^[33].

Cu privire la chestiunea suspendării termenelor naționale până la implementarea corespunzătoare a unei directive, hotărârea *Emmott* a fost ulterior limitată în mare parte la starea de fapt din cauză, accentuându-se conduita înșelătoare a autorităților naționale^[34]. Cu toate acestea, CJUE a pronunțat hotărâri radicale privind remediile într-o serie de cauze implicând alte tipuri de discriminare^[35]. În general, după hotărârile din cauzele *Factortame I*, *Cotter* și *Emmott*, se părea că cerința ca mijloacelor procesuale împotriva încălcării dreptului UE să fie efective a devenit mult mai puternică și că a modificat considerabil noțiunea de bază a autonomiei procedurale naționale. Respectul față de acestea, care reieșea din hotărârile de început, a fost înlocuit de o așteptare ca instanțele naționale să dea dovadă de creativitate în a decide care dintre regulile naționale ar trebui înlăturate în vederea aplicării mai eficiente a dreptului UE.

O consecință a acestei creativități a constituit-o un grad mai ridicat de incertitudine, atât pentru instanțele naționale, cât și pentru justițiabili. În cauza *Marshall II*, reclamanta s-a confruntat cu un plafon legal intern cu privire la acordarea de despăgubiri în cazuri de discriminare interzise de dreptul UE. Întrebarea era dacă instanța națională ar trebui să ignore sau să înlătore limita legală deși aceasta nu făcea dreptul reclamantei „imposibil de exercitat în practică”.

Cauza C-271/91, *Marshall/Southampton și South West Hampshire Area Health Authority II*

[1993] ECR I-4367

În urma hotărârii CEJ în cauza 152/84, *Marshall* (Nr. 1)^[36], cauza a fost înaintată *Industrial Tribunal* (tribunalul pentru litigii de muncă), care a evaluat despăgubirile la 18.405£, inclusiv suma de 7.710£ cu titlu de dobândă. Însă, conform legislației Regatului Unit, cuantumul maxim al despăgubirilor care puteau fi acordate era de 6.250£ și era incert dacă tribunalul putea acorda dobânzi. Camera Lorzilor a întrebat CEJ dacă un astfel de reclamant era îndreptățit la repararea integrală a prejudiciului suferit și dacă articolul 6 din Directiva 76/207 putea constitui un temei pentru contestarea limitei impuse de legislația națională asupra cuantumului despăgubirilor.

CEJ

23. (...) articolul 6 menționat anterior nu impune o măsură specifică, în cazul unei încălcări a interdicției de discriminare, ci lasă statelor membre libertatea de a alege dintre diferitele soluții adecvate pentru realizarea obiectivului directivei, în funcție de diferitele situații care pot apărea.

24. Cu toate acestea, obiectivul este să se ajungă la o egalitate efectivă de șanse și nu poate, prin urmare, să fie atins în absența unor măsuri corespunzătoare restabilirii acestei egalități, atunci când aceasta nu este respectată. Astfel cum a precizat Curtea în Hotărârea von Colson și Kamann,

[33] *Idem*, pct. 21, 23.

[34] De remarcat, Comisia a încercat să reînvie *Emmott* și să îi atașeze o interpretare mai extinsă în una din comunicările sale din 2003, COM(2002) 725 „O mai bună monitorizare a aplicării dreptului comunitar”, nota de subsol 36.

[35] CJUE a hotărât că, în urma înlăturării unei legi naționale neconforme și până la adoptarea unor reguli nediscriminatorii, remediul provizoriu adecvat ar fi apropierea de nivelul normei UE existente: cauza 286/85, *McDermott și Cotter* [1987] ECR 1453; cauza C-33/89, *Kowlaska* [1990] ECR I-2591, pct. 20; cauza C-18/95, *Terhoeve* [1999] ECR I-345, pct. 57.

[36] A se vedea supra, Capitolul 7.

menționată anterior, punctul 23, aceste măsuri trebuie să asigure o protecție jurisdicțională efectivă și eficientă și să exercite asupra angajatorului un real efect de descurajare.

25. Astfel de imperative implică în mod necesar luarea în considerare a caracteristicilor proprii fiecărui caz de încălcare a principiului egalității. Or, în cazul unei concedieri discriminatorii, contrară articolului 5 alineatul (1) din directivă, restabilirea situației de egalitate nu ar putea fi realizată în lipsa unei reintegrări a persoanei discriminate sau, alternativ, a unei reparații pecuniare a prejudiciului suferit.

26. Atunci când reparația pecuniară este măsura reținută pentru a realiza obiectivul indicat mai sus, aceasta trebuie să fie adecvată în sensul că trebuie să permită compensarea integrală a prejudiciilor suferite efectiv din cauza concedierii discriminatorii, în conformitate cu normele naționale aplicabile.

(...)

30. De asemenea, din interpretarea menționată anterior rezultă că stabilirea unui plafon de tipul celui în cauză în acțiunea principală nu poate constitui prin definiție o punere în aplicare corectă a articolului 6 din directivă, dat fiind că acesta limitează *a priori* valoarea despăgubirii la un nivel care nu este în mod necesar conform cu cerința de a asigura o egalitate efectivă de șanse printr-o reparație adecvată a prejudiciului suferit ca urmare a unei concedieri discriminatorii.

31. Cu privire la a doua parte a celei de-a doua întrebări, care se referă la acordarea dobânzilor, este suficient să se constate că o reparație integrală a prejudiciului suferit ca urmare a unei concedieri discriminatorii nu poate să facă abstracție de unele elemente, precum trecerea timpului, care pot să reducă, de fapt, valoarea acesteia. Acordarea de dobânzi, în conformitate cu normele naționale aplicabile, trebuie, prin urmare, să fie considerată drept o componentă indispensabilă a unei despăgubiri care permite restabilirea unei egalități efective de tratament.

În cazul de față, instanța națională trebuia să înlăture două reguli naționale referitoare la remedii – o regulă de drept material impunând un plafon pentru despăgubiri și o regulă de drept procesual referitoare la competența de a acorda dobânzi – cu scopul de a oferi un remediu legal eficient pentru încălcarea dreptului UE.

Marshall II contrastează cu jurisprudența anterioară a Curții, în special cu hotărârile din cauzele *Humblet*^[37] și *Roquette*^[38]. În aceste cauze, CJUE hotărâse că statelor membre le revine sarcina de a decide dacă să acorde sau nu dobânzi la rambursarea sumelor percepute în mod greșit în baza dreptului comunitar, în vreme ce în *Marshall II* statele membre nu aveau posibilitatea de a refuza acordarea dobânzilor. Deși unele cauze ulterioare, cum ar fi cauza *Sutton*, au restrâns, în anumite privințe, sfera hotărârii *Marshall II*, tratând despăgubirile pentru concediere ca fiind diferite față de achitarea restanțelor la ajutoarele sociale^[39], alte cauze, cum ar fi *Evans*, au reafirmat-o și au extins-o, arătând că în cazurile în care o anumită directivă cere acordarea de despăgubiri sau restituirea, dreptul național nu trebuie să excludă factori ca scurgerea timpului, care afectează valoarea despăgubirilor sau a restituirii^[40].

O altă cauză importantă, care ilustra în mod categoric tensiunea dintre regula „nicio cale nouă de atac” și principiul eficienței în curs de apariție, a fost *Factortame I*^[41]. Curtea, inspirându-se din hotărârea sa anterioară în cauza *Simmenthal*^[42], a insistat asupra prio-

[37] Cauza 6/60 (*supra*, nota 3).

[38] Cauza 26/74, *Société Roquette Frères/Comisia* [1976] ECR 677.

[39] Cauza C-66/95, *R/Secretary of State for Social Security*, ex p. Eunice Sutton [1997] ECR I-2163.

[40] Cauza C-63/01, *Evans* [2003] ECR I-14447, pct. 67-71. Cu privire la faptul dacă costurile pot fi recuperate sau nu, a se vedea cauza C-472/99, *Clean Car Autoservice GmbH/Stadt Wien* [2001] ECR I-9687, pct. 27-31.

[41] Cauza C-213/89, *R/Secretary of State for Transport*, ex p. *Factortame Ltd* [1990] ECR I-2433.

[42] Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA* [1978] ECR 629.

rității cerinței eficienței față de principiile stabilite ale dreptului britanic, până la un efect destul de dramatic, având în vedere că regula națională în discuție era un principiu de bază („fără măsuri provizorii împotriva Coroanei”) care, conform Camerei Lorilor, interzicea în mod absolut recunoașterea vreunei acțiuni legale.

Cauza C-213/89, R./Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. și alții
[1990] ECR I-2433

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 5 CEE a devenit art. 4 alin. (3) TUE]

Factortame și alte societăți, ai căror directori și acționari erau în majoritate cetățeni spanioli nu îndeplineau noile condiții de înregistrare introduse prin Legea navigației comerciale din 1988. Ei au susținut că aceste condiții, inclusiv cerința privind cetățenia pentru 75% dintre directori și acționari, încălcau dreptul UE și au solicitat luarea unei măsuri provizorii până la judecarea cauzei. Când cererea a ajuns la House of Lords, s-a reținut că luarea unei măsuri provizorii era interzisă atât de regula de *common law* care interzicea ca o măsură provizorie să poată fi luată împotriva Coroanei, cât și de prezumția că o lege adoptată de Parlament este conformă cu dreptul UE până la pronunțarea unei decizii referitoare la compatibilitatea sa. Cu toate acestea, Camera Lorilor a trimis o întrebare preliminară la CEJ, pentru a vedea dacă cererea de luare a măsuri provizorii trebuia să existe în mod necesar, ca remediu de drept UE.

CEJ

13. (...) House of Lords (...) a constatat, mai întâi, că afirmațiile recurenților din acțiunea principală privind prejudiciul ireparabil pe care l-ar suferi în cazul neacordării măsurilor provizorii solicitate și al admiterii acțiunii lor principale sunt întemeiate. Cu toate acestea, House of Lords a statuat că, în temeiul dreptului național, instanțele britanice nu aveau competența să dispună măsuri provizorii într-un caz precum acela din cauza principală; (...).

(...)

17. (...) prin întrebarea preliminară, instanța națională urmărește, în esență, să se stabilească dacă instanța națională care este sesizată cu un litigiu privind dreptul comunitar și care consideră că singurul obstacol care se opune ca aceasta să dispună măsuri provizorii este o normă de drept național trebuie să înlăture aplicarea acelei norme.

(...)

19. În conformitate cu jurisprudența Curții, instanțele naționale sunt cele care au sarcina, în temeiul principiului cooperării prevăzut la articolul 5 din tratat, să asigure protecția juridică ce izvorăște, pentru justițiabili, din efectul direct al dispozițiilor de drept comunitar (...).

20. De asemenea, Curtea s-a pronunțat în sensul că ar fi incompatibilă cu cerințele inerente ale naturii înseși a dreptului comunitar orice dispoziție națională sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară, ce ar avea ca efect diminuarea eficienței dreptului comunitar prin faptul de a refuza instanței competente să aplice acest drept prerogativa de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale care ar constitui un eventual obstacol, chiar temporar, în calea eficienței depline a normelor comunitare (Hotărârea din 9 martie 1978, în cauza 106/77, *Simmenthal* [1978] ECR 629).

21. Trebuie adăugat că deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi în egală măsură diminuată dacă o normă de drept național ar putea să împiedice instanța sesizată cu o cauză a căreia i se aplică dreptul comunitar să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar. Rezultă că instanța care, în aceste împrejurări, ar încuviința măsuri provizorii dacă

printr-o normă de drept național nu i s-ar interzice să acționeze astfel are obligația să înlăture aplicarea acelei norme.

Accentul în *Factortame* se pune pe cerința eficienței dreptului UE, mai degrabă decât pe rolul prioritar al dreptului procesual național. CJUE a lăsat Camerei Lorzilor sarcina de a stabili condițiile în care pot fi dispuse măsuri provizorii^[43], dar a afirmat cu claritate că regula care interzicea cu desăvârșire acordarea măsurilor provizorii era inacceptabilă^[44].

(B) O ABORDARE MAI PRECAUTĂ

Cu toate acestea, imediat după cauza *Marshall II*, CJUE a părut să se îndepărteze de temeritatea hotărârilor sale din seria *Decker*, *Factortame I*, *Emmott* și *Marshall II*. Cauza *Steenhorst-Neerings* avea ca obiect o acțiune pentru plata retroactivă a indemnizației pentru dizabilitate, corespunzătoare mai multor ani, acoperind perioada în care directiva privind discriminarea pe criteriu de sex în domeniul securității sociale nu fusese implementată corespunzător în dreptul olandez^[45]. Dreptul olandez prevedea că aceste indemnizații nu pot fi achitate retroactiv pentru o perioadă mai mare de un an. Cu toate acestea, CJUE a diferențiat această cauză de *Emmott*, în ciuda similitudinilor aparente dintre cele două, hotărând că o perioadă de un an pentru plata retroactivă nu constituia un termen de prescripție pentru introducerea acțiunii și nu opera (ca în *Emmott*) ca un impediment absolut la introducerea acțiunii. În schimb, aceasta satisfăcea condițiile gemene ale echivalenței și posibilității practice și în special servea unui scop legitim inclusiv acela „de a conserva echilibrul financiar (...) într-o schemă în care cererile înaintate de persoanele asigurate în cursul unui an trebuie, în principiu, să fie acoperite de contribuțiile percepute în același an”^[46].

În mod cert, circumstanțele din cauza *Steenhorst-Neerings* erau similare cu cele din cauza *Emmott*, în care o reclamantă care fusese împiedicată să pretindă un drept conform dreptului UE, în condiții de discriminare sexuală, se confrunta acum cu o restricție care reducea în mod substanțial eficiența remediei legale disponibile. Principiul mai larg formulat în cauza *Emmott*, conform căruia un stat membru nu se poate baza pe norme interne pentru a limita cererea unui reclamant privitoare la drepturi decurgând dintr-o directivă până la implementarea corespunzătoare a acesteia, a fost abandonat. Jurisprudența ulterioară, inclusiv *Texaco A/S*^[47], *Fantask A/S*^[48], *BP Supergas*^[49] și *Spac*^[50], sugerează că faptul că statul

[43] Condițiile exacte în care ar trebui încuviințate măsuri provizorii împotriva unei dispoziții de drept național prin care se pune în aplicare dreptul comunitar au fost menționate ulterior de CJUE în cauzele C-143/88 și C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* [1991] ECR I-415; cauza C-334/95, *Kruger GmbH* [1997] ECR I-4517; cauzele C-453/03, 11, 12 și 194/04, *ABNA* [2005] ECR I-10423.

[44] În mod similar, în *Unibet* (*supra*, nota 16), CJUE a hotărât că, deși trebuie să fie disponibile măsuri provizorii în cazul în care eficiența hotărârii principale privind existența drepturilor UE depinde de acestea, condițiile pentru dispunerea măsurilor provizorii cade în sarcina dreptului național (cel puțin în cazurile în care compatibilitatea dreptului național cu dreptul UE este contestată), sub rezerva cerințelor echivalenței și eficienței.

[45] Cauza C-338/91, *Steenhorst-Neerings* [1993] ECR I-5475.

[46] *Idem*, pct. 23.

[47] Cauzele C-114-115/95, *Texaco EU*: C-1997:371.

[48] Cauza C-188/95, *Fantask A/S/Industriministeriet* [1997] ECR I-6783; cauza C-88/99, *Roquette Frères/Direction des Services Fiscaux du Pas-de-Calais* [2000] ECR I-10465.

[49] Cauza C-62/93, *BP Supergas/Grecia* [1995] ECR I-1883, pct. 55-59, AG Jacobs; cauza C-2/94, *Denkavit International BV* [1996] ECR I-2827, pct. 74, AG Jacobs; J. COPPEL, „Time up for Emmott” (1996) 25 ILJ 153.

[50] Cauza C-260/96, *Ministero delle Finanze/Spac* [1998] ECR I-4997, pct. 31.

însuși era în culpă în cauza *Emmott*, astfel încât determinase reclamanta să facă greșeala în discuție era extrem de relevant pentru hotărârea din acea cauză^[51].

Confirmând curentul lansat de cauza *Steenhorst-Neerings*, în cauza *Johnson II*, CJUE a hotărât că „soluția care se desprinde din *Emmott* se justifică prin împrejurările speciale ale cauzei, în care o limită temporală avea ca rezultat privarea reclamantei de orice posibilitate de a beneficia de dreptul său la tratament egal conform directivei”^[52]. Causa *Steenhorst-Neerings* a marcat o îndepărtare nu doar de la cauza *Emmott*, ci și de la principiul caracterului adecvat al despăgubirii pentru discriminare sexuală enunțat în cauza *Marshall II*. Această retragere a fost consolidată prin hotărârea din *Johnson II*, în care Curtea a hotărât că, și în absența preocupărilor statului de a asigura interesele administrative și echilibrul financiar, o dispoziție, care restrânge la un an efectul retroactiv al unei cereri de plată a indemnizației pentru incapacitate de muncă cu caracter ne-contributiv, este compatibilă cu dreptul comunitar^[53]. În cauza *Sutton*, Curtea a trebuit să se confrunte direct cu sfera de aplicare a hotărârii sale în *Marshall II* și a limitat-o și mai mult, introducând o distincție între concedierea pe motive de sex și refuzul discriminatoriu de acordare a prestațiilor de securitate socială.

Cauza C-66/95, R./Secretary of State for Social Security, ex p. Eunice Sutton

[1997] ECR I-2163

Reclamanta a contestat cu succes refuzul de a i se acorda alocația pentru îngrijirea invalizilor prevăzută de dreptul național, pe motiv că acesta încălca Directiva 79/7 privind tratamentul egal în domeniul securității sociale. Reclamantei i s-au acordat indemnizațiile restante, dar nu și dobânzile, întrucât dreptul național nu prevedea plata dobânzilor în cazul prestațiilor de securitate socială. În cadrul procedurii pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, reclamanta a arătat că articolul 6 din Directiva 79/7 avea o formulare aproape identică cu a articolului 6 din Directiva 76/207 din cauza *Marshall II*, ambele referindu-se la tratament egal, astfel că, drept consecință, ca și în cauza anterioară, ar trebui să-i fie acordată dobânda.

CEJ

23. Această interpretare nu poate fi reținută. Trebuie constatat, într-adevăr, faptul că hotărârea *Marshall II* se referea la acordarea dobânzilor la sumele datorate cu titlu de reparație a prejudiciului suferit ca urmare a unei concedieri discriminatorii. Astfel cum a observat Curtea la punctul 31 a hotărârii menționate, într-un astfel de context, o reparație integrală a prejudiciului suferit nu ar putea face abstracție de elemente care i-ar putea reduce de fapt valoarea, cum ar fi trecerea timpului. Prin urmare, acordarea dobânzilor, în conformitate cu regulile naționale aplicabile, trebuie să fie considerată ca o componentă indispensabilă a unei despăgubiri care permite restabilirea efectivă a egalității de tratament.

24. În schimb, litigiul principal privește dreptul de a primi dobânzi la sumele datorate cu titlu de prestații de securitate socială. Astfel de prestații sunt achitate persoanelor interesate de către organismele competente în sarcina cărora cade, în special, verificarea întrunirii condițiilor stabilite

[51] M. Hoskins, „Tilting the Balance: Remedies and National Procedural Rules” (1996) 21 ELRev 365. A se vedea, de asemenea, cauzele C-326/96, *Levez/Jennings Ltd* [1998] ECR I-7835, pct. 34 și C-327/00, *Santex SpA/Unita Socio Sanitaria Locale n. 42 di Pavia* [2003] ECR I-1877.

[52] Cauza C-410/92, *Johnson/Chief Adjudication Officer* [1994] I-5483, pct. 26; cauzele C-114-115/95, *Texaco A/S/Havn* [1997] ECR I-4263, pct. 48; cauza C-90/94, *Haahr Petroleum/Havn* [1997] ECR I-4085, pct. 51-52.

[53] Cauza C-410/92, *Johnson* (supra, nota 52); cauza C-394/93, *Alonso-Pérez/Bundesanstalt für Arbeit* [1995] ECR I-4101. În contrast cauza C-246/96, *Magorrian și Cunningham/Eastern Health and Social Services Board* [1997] ECR I-7153; cauza C-78/98, *Preston/Wolverhampton Healthcare NHS Trust* [1999] ECR I-3201.

de norme aplicabile în materie. De aici rezultă că sumele achitate nu au în niciun caz natura reparației unui prejudiciu suferit și că raționamentul dezvoltat de Curte în hotărârea *Marshall II* nu poate fi aplicat într-o astfel de situație.

(...)

27. (...) Sumele achitate cu titlu de prestație de securitate socială nu au o natură compensatorie, astfel că plata dobânzilor nu ar putea fi impusă pe baza articolului 6 din Directiva 76/207 și nici pe baza articolului 6 din Directiva 79/7.

Sutton sugerează astfel că condițiile impuse de dreptul UE cu privire la disponibilitatea remediilor naționale poate depinde de natura dreptului în discuție și de natura măsurii comunitare care a fost încălcată^[54]. Plata restanțelor la prestațiile de securitate socială a fost distinsă de „repararea pierderilor sau a prejudiciilor”, astfel că, în cazul celor dintâi, nu exista o cerință de reparare integrală și adecvată conform dreptului național.

În sfârșit, chiar dacă există cerința unei reparări corespunzătoare a prejudiciului cauzat prin încălcarea unei anumite directive, cum ar fi Directiva privind tratamentul egal, aceasta nu înseamnă că un plafon pentru repararea prejudiciilor ar fi în toate situațiile inadmisibil. O limită superioară pentru repararea prejudiciilor este acceptabilă în anumite cazuri, cum ar fi o situație de discriminare sexuală privind accesul la un loc de muncă, în care reclamantul nu ar fi putut obține postul chiar și în absența discriminării, astfel că prejudiciul suferit este mai limitat^[55].

(C) CÂND TREBUIE SĂ FIE DISPONIBILE ANUMITE MIJLOACE PROCESUALE

În ciuda îndepărtării de la implicațiile depline ale hotărârilor *Emmott* și *Marshall II*, CJUE nu s-a retras totuși de la cerința fermă privind remediile naționale adecvate și efective. Aceasta a construit pe baza precedentului din cauzele privind rambursările^[56] și a cauzei *Factortame I*^[57] pentru a hotărî că, în anumite împrejurări, dreptul național trebuie să prevadă un anumit tip de remediu pentru încălcarea dreptului UE.

În cauza *Metallgesellschaft & Hoechst*, în care reclamantii au contestat obligarea la plata anticipată a impozitului pe profit (ACT) a filialelor ale căror societăți-mamă nu aveau sediul pe teritoriul statelor membre, CJUE a hotărât că instanței naționale îi revine competența de a determina natura unei acțiuni introduse, fie ca acțiune în restituire, fie ca acțiune pentru repararea prejudiciului^[58]. Instanța națională a arătat că nu era clar dacă dreptul englez

[54] Cauzele privind rambursarea sumelor achitate în mod greșit sunt pline de învățăminte în această privință, de vreme ce nu toate cauzele referitoare la rambursare sunt supuse aceleiași analize. A se compara câteva dintre cauzele care privesc plata nedatorată a subvențiilor pentru agricultură, cu cele care privesc plata necorespunzătoare a ajutoarelor de stat: e.g., cauza C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland* [1997] ECR I-1591 privind ajutoarele de stat, cu cauza C-298/96, *Oelmühle Hamburg/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* [1998] ECR I-4767 și cauza C-366/95, *Landbrugsministeriet-EF-Direktoratet/Steff-Houllberg Export* [1998] ECR I-2661 privind subvențiile pentru agricultură. A se vedea, de asemenea, cauza C-113/10, *Zuckerfabrik Jülich AG* EU:C:2012:591 privind restituirea taxelor agricole.

[55] Cauza C-180/95, *Draehmpaehl/Urania Immobilienservice* [1997] ECR I-2195. Principiul acestei hotărâri a fost încorporat în art. 18 din Directiva privind tratamentul egal 2006/54 [2006] JO L204/23, modificată, ca o excepție de la regula conform căreia dreptul național nu poate stabili o limită superioară apriorică a cuantumului prejudiciilor.

[56] A se vedea, *supra*, notele 11-12.

[57] A se vedea *supra*, Secțiunea 3(b) mai sus.

[58] Cauza C-410/98, *Metallgesellschaft & Hoechst/Inland Revenue* [2001] ECR I-4727.

prevedea sau nu repararea prejudiciului produs prin lipsa de folosință a sumelor de bani în cazul în care plata sumei principale nu era datorată, dar CJUE a răspuns că în cadrul unei acțiuni în restituire, „suma principală” datorată constituia tocmai cuantumul dobânzii care ar fi fost generată de suma a cărei folosință a fost pierdută datorită perceperii premature a taxei. Cu alte cuvinte, esența cererii reclamanților o constituia dobânda care s-ar fi acumulat dacă aceștia nu ar fi fost supuși unei taxări discriminatorii în avans. CJUE a hotărât:

În consecință, articolul 52 [în prezent articolul 49 TFUE] din Tratat oferă unei filiale rezidente în Regatul Unit și/sau societății-mamă cu sediul într-un alt stat membru dreptul de a obține dobânzi pentru plata anticipată a impozitului efectuată de filială în perioada care separă plata anticipată a impozitului de data exigibilității MCT (impozit pe profit principal – n.r.), această sumă putând fi solicitată în baza unei acțiuni în restituire^[59].

Deși restituirea nu constituia un remediu necunoscut sistemului juridic englez, CJUE a dat la o parte argumentul adus de instanța națională în sensul că restituirea nu era disponibilă în aceste împrejurări, caracterizând obiectul cererii ca fiind repararea prejudiciului care decurgea direct din încălcarea art. 49 TFUE. Cu privire la întrebarea dacă trebuia acordată o despăgubire integrală egală cu suma pretinsă de reclamanți, CJUE a făcut trimitere la diferența dintre *Marshall II* (în care dobânzile fuseseră considerate ca o componentă esențială a reparației în vederea restaurării egalității de tratament) și *Sutton* (în care dobânzile nu fuseseră considerate o componentă esențială a dreptului de a obține indemnizațiile restante) și a considerat *Metallgesellschaft* ca fiind similară cu *Marshall II*, cu dobânzi ca o componentă esențială a cererii.

Această hotărâre fermă privind obligația instanței naționale de a oferi un remediu specific de fond s-a reflectat în hotărârile din *Courage*^[60], *Manfredi*^[61] și *Muñoz*^[62]. În *Courage*, CJUE a statuat că o persoană privată trebuie în principiu, să poată beneficia de dreptul la o acțiune în despăgubire împotriva altei părți, în cazul încălcării art. 81 CE, în prezent art. 101 TFUE, în fața instanțelor naționale^[63]. În *Manfredi*, care se referea, de asemenea, la încălcarea dreptului UE al concurenței, Curtea a hotărât că părțile prejudiciate trebuie să poată obține compensații nu doar a prejudiciului efectiv suferit, ci și a beneficiului ne-realizat^[64]. În *Muñoz*, s-a considerat că eficiența deplină a regulilor UE privind standardele de calitate necesită existența unei acțiuni civile bazate pe încălcarea acelor reguli^[65].

[59] *Idem*, pct. 89.

[60] Cauza C-453/99, *Courage* (supra, nota 31).

[61] Cauzele C-295-298/04, *Manfredi* (supra, nota 31).

[62] Cauza C-253/00, *Muñoz y Cia SA și Superior Fruiticola SA* [2002] ECR I-7289. A se vedea, de asemenea, cauzele C-145-149/08, *Club Hotel Loutraki & Aktor ATE* EU:C:2008:306, pct. 78-80, în care CJUE a hotărât că protecția judiciară efectivă a unui ofertant a cărui ofertă a fost blocată prin decizia ilegală a unei autorități administrative care influența procedura de achiziție, impunea ca ofertantul să poată introduce o acțiune în despăgubiri în fața instanțelor naționale.

[63] Cauza C-453/99 (supra, nota 31), pct. 25-28. Pentru o analiză critică, a se vedea E. HJELMENG, „Competition Law Remedies: Striving for Coherence or Finding New Ways?” (2013) 50 CMLRev 1007 și K. HAVU, „Horizontal Liability for Damages in EU Law – The Changing Relationship of EU and National Law” (2012) 18 ELJ 407. A se vedea, de asemenea, cauza C-557/12, *Kone AG/OBB Infrastruktur* EU:C:2014:1317 privind regulile naționale referitoare la cauzalitate în cadrul unei acțiuni în despăgubiri pentru încălcarea dispozițiilor dreptului UE al concurenței.

[64] Cauzele C-295-298/04 (supra, nota 31), pct. 100.

[65] Cauza C-253/00 (supra, nota 62), pct. 30-32. A se compara cu cauza C-13/01, *Safalero* (supra, nota 20), în care CJUE a reținut că statul nu are obligația de a permite unui terț importator afectat să conteste confiscarea bunurilor deținute de altul, în cazul în care acel terț dispunea de posibilitatea de a introduce o acțiune pentru declararea in-

În aceste cauze, Curtea s-a concentrat în primul rând nu asupra autonomiei procedurale a sistemelor juridice naționale, ci asupra naturii sau importanței dreptului material UE în discuție, spre exemplu, nediscriminarea prevăzută de art. 49 TFUE în cauzele *Factortame* și *Metallgesellschaft*, tratamentul egal cu ocazia ocupării unui loc de muncă în *Marshall II*, regulile dreptului concurenței în *Courage*, *Manfredi*, *Donau Chemie*^[66] și *Eco Swiss China Time*^[67] și standardele de calitate și practicile comerciale loiale în *Muñoz*^[68].

Opțiunea Curții de a accentua dreptul material al UE în discuție, în special în cazurile în care există legislație comunitară detaliată în materie, pare să mărească probabilitatea ca ea să indice necesitatea de a nu ține seama de o normă națională restrictivă sau de a o înlătura. Invers, în cauzele în care Curtea începe prin sublinierea legitimității prezumtive a normelor naționale privind mijloacele procesuale, cum ar fi în *Steenhorst-Neerings*, *Sutton* și *Johnson II*, un astfel de rezultat este în mod corespunzător mai puțin probabil. O altă sugestie care a fost făcută pentru a distinge cauzele în care Curtea accentuează substanța dreptului UE în comparație cu cele în care subliniază legitimitatea regulilor naționale este că primul tip de cauze sunt cele care au ca obiect „drepturi la remediere”, cum ar fi despăgubirile, interdicțiile, compensările și accesul la justiție, în timp ce ultimul tip de cauze se referă la „drepturi procedurale conexe” care reglementează drepturile la remediere, precum dobânzile, termenul echitabil, asistența juridică și regulile privind probațiunea^[69].

De asemenea, este evident că în anumite sectoare, în special în cauzele privind drepturile decurgând din dreptul concurenței^[70] și, de asemenea, în cauzele privind protecția consumatorilor (mai ales în contextul rambursărilor bancare și ipotecare și al procedurilor de reintrare în posesie pe parcursul crizei economice din UE)^[71], Curtea a insistat asupra unei protecții procedurale deosebit de puternice a drepturilor UE.

compatibilității sechestrului cu dreptul CE. A se compara, de asemenea, cu cauza C-216/02, *Osterreichischer Zuchtverband für Ponys, Kleipferde und Spezialrassen/Burgenländische Landesregierung* [2004] ECR I-10683.

^[66] Cauza C-536/11, *Donau Chemie* EU:C:2013:366, privind regulile naționale referitoare la accesul terților la documentele din dosar ca parte a unui proces privind concurența (cerere de clemență).

^[67] Cauza C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd/Benetton International NV* [1999] ECR I-3055; cauza C-234/04, *Kapferer/Schlank & Schick* [2006] ECR I-2585, privind protecția consumatorului în dreptul contractelor.

^[68] Pentru un argument în sensul că incertitudinea jurisprudențială cu privire la protecția judiciară națională poate fi pusă pe seama „unei incertitudini referitoare la conținutul exact al drepturilor care necesită protecție pe cale judiciară”, a se vedea T. EILMANSBERGER, „The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: In Search of the Missing Link” (2004) 41 CMLRev 1199.

^[69] J. ENGSTRÖM, *The Europeanization of Remedies and Procedures through Judge-Made Law* (PhD, EUI, 2009).

^[70] Pe lângă *Courage/Crehan*, respectiv *Eco Swiss China Time* (supra, notele 60 și 67), a se vedea recent, cauza C-439/08, *Vebic VZW* EU:C:2010:739; cauza C-199/11, *Otis I* EU:C:2012:684; cauza C-360/09, *Pfleiderer* EU:C:2011:389; cauza C-536/11, *Donau Chemie* EU:C:2013:366; cauza C-557/12, *Kone AG/OBB Infrastruktur* EU:C:2014:1317 pentru hotărâri ferme privind aplicarea națională a dispozițiilor UE privind concurența.

^[71] Pentru exemple recente de hotărâri puternice ale CJUE privind protecția consumatorilor, implicând dreptul procedural național, a se vedea cauza C-169/14, *Sánchez Morcillo și Abril García* EU:C:2014:2099; cauza C-415/11, *Aziz/Catalunyacaixa* EU:C:2013:164; cauza C-472/11, *Banif plus Bank ZRT* EU:C:2013:88; cauza C-618/10, *Banco Español de Crédito SA* EU:C:2012:349; cauza C-449/13, *CA Consumer Finance SA/Ingrid Bakkaus* EU:C:2014:2464; V. TRSTENJAK, „Procedural Aspects of European Consumer Protection Law and the Case Law of the CJEU from the Perspective of Insurance Law” (2013) 21 ERPL 451.

5. ABORDAREA ACTUALĂ: ECHILIBRAREA PROTECȚIEI JUDICIARE EFECTIVE ȘI A AUTONOMIEI PROCEDURALE NAȚIONALE

Poziția la care s-a ajuns în prezent în domeniul remediilor procesuale naționale pentru drepturile UE poate fi rezumată după cum urmează: aceasta impune instanțelor naționale să găsească un echilibru adecvat, bazat pe proporționalitate, de la caz la caz, între cerința protecției judiciare efective a drepturilor decurgând din dreptul UE și aplicarea regulilor procesuale și procedurale naționale legitime. Pentru a stabili dacă o regulă sau un principiu național ar putea submina exercitarea unui drept decurgând din ordinea juridică a UE, instanțele naționale trebuie să evalueze cerințele eficienței și echivalenței în lumina scopului și funcției regulii naționale, având în vedere, de asemenea, importanța și obiectivul dreptului UE în discuție. Această abordare a fost inițial formulată clar în cauzele *Peterbroeck*^[72] și *Van Schijndel*^[73] privind competența instanțelor naționale de a invoca din oficiu motive din dreptul UE.

(A) EFICIENȚA

În această secțiune, vor fi evidențiate sumar unele grupuri de cauze care au ca obiect diferite tipuri de reguli procedurale naționale, pentru a ilustra orientările oferite de CJUE instanțelor naționale cu privire la modul în care să desfășoare această sarcină de echilibrare.

(i) Competența instanțelor naționale de a examina din oficiu dreptul UE

Cauzele C-430-431/93, *Van Schijndel & Van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*

[1995] ECR I-4705

Petenții au arătat că instanța de apel a cărei hotărâre o atacaseră ar fi trebuit să examineze, dacă era necesar chiar din oficiu, compatibilitatea prevederilor unui fond obligatoriu de pensii cu dreptul UE al concurenței. Aceștia nu ridicaseră anterior acestei faze procesuale nicio problemă de drept UE. Conform dreptului olandez, instanța națională nu putea ridica astfel de probleme de drept din oficiu. În cadrul unei trimiteri preliminare, CEJ a fost întrebată dacă instanța națională trebuie să aplice dispozițiile dreptului UE chiar și în cazul în care părțile din proces nu le-au invocat. CEJ a făcut mai întâi trimitere la principiul autonomiei procedurale naționale, caracterizată de principiile echivalenței și al eficienței practice:

CEJ

19. Pentru aplicarea acestor principii, fiecare caz în care se adresează întrebarea de a ști dacă o dispoziție procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului comunitar trebuie analizat luând în considerare locul acestei dispoziții în ansamblul procedurii, evoluția și particularitățile sale, în fața diferitelor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie luate în considerare, dacă este cazul, principiile care reprezintă baza sistemului juridic național, precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a acestei proceduri

^[72] Cauza C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie/Statul Belgian* [1995] ECR I-4599.

^[73] Cauzele C-430-431/93, *Van Schijndel & Van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR I-4705.

20. În cazul de față, trebuie arătat că principiul de drept național potrivit căruia, într-o procedură civilă, instanța trebuie sau poate ridica din oficiu motive, este limitat de obligarea, de către aceasta, de a se menține la obiectul litigiului și să își bazeze hotărârea pe faptele care au fost prezentate în fața sa.

21. Această limitare este justificată de principiul potrivit căruia inițiativa unui proces aparține părților, instanța neputând acționa din oficiu decât în cazuri excepționale în care interesul public impune intervenția sa. Acest principiu pune în aplicare concepțiile comune ale majorității statelor membre în ceea ce privește relațiile dintre stat și individ, protejează dreptul la apărare și asigură buna desfășurare a procedurii, în special prin protejarea întârzierilor inerente aprecierii noilor motive de drept.

22. În aceste condiții, răspunsul la a doua întrebare este că dreptul comunitar nu impune instanțelor judecătorești naționale să invoce din oficiu un motiv de drept rezultat din încălcarea dispozițiilor comunitare, atunci când analiza acestui motiv le obligă să renunțe la pasivitatea care le-a fost atribuită, ieșind din limitele litigiului, astfel cum a fost definit de părți și/sau să se bazeze pe alte fapte și circumstanțe decât celea pe care și-a întemeiat cererea partea din litigiu care are interesul aplicării dispozițiilor din tratat.

În timp ce cauza *Van Schijndel* arăta că, în situația de fapt respectivă, principiul rolului pasiv al judecătorului era compatibil cu exercitarea dreptului UE, la scurt timp după aceasta s-a ajuns la o concluzie contrară în cauza *Peterbroeck*^[74]. În cauza *Peterbroeck*, în care obiective similare, legate de securitatea juridică și buna desfășurare a procedurii, stăteau la baza unei dispoziții procedurale din Codul fiscal belgian, împiedicând atât părțile, cât și instanța să invoce un motiv de drept al UE după expirarea unui termen de șaizeci de zile, CJUE a considerat că aplicarea regulii făcea exercitarea dreptului UE extrem de dificilă^[75]. Rezultatele diferite ale acestor hotărâri arată clar că fiecare dispoziție națională care reglementează aplicarea unui drept UE în fața instanțelor naționale trebuie examinată și evaluată nu în abstract, ci în împrejurările specifice ale fiecărei cauze, pentru a vedea dacă aceasta face extrem de dificilă exercitarea dreptului. Raționamentul care stă la baza cauzei *Van Schijndel* a fost ulterior afirmat și confirmat în cauza *van der Weerd*, în care CJUE a hotărât că instanța națională *nu* era obligată să invoce din oficiu motivul relevant din dreptul UE în cazul în care părțile avuseseră o posibilitate reală de a invoca motivul ele însele în fața unei instanțe naționale^[76].

În cauza *Kraaijeveld*, Curtea a arătat că dreptul UE nu conferă instanțelor naționale o competență *generală* de a examina din oficiu motive de drept al UE, dar, în temeiul principiului echivalenței, dacă acestea au posibilitatea sau obligația de a invoca din oficiu motive de drept național, ele trebuie să exercite o astfel de posibilitate sau obligație și în cazul motivelor de drept al UE^[77]. În mod similar, în cauza *Fazenda Pública*, Curtea a legat competența și, „în unele cazuri” obligația instanțelor naționale de a sesiza CJUE, de competența sau obligația de a invoca din oficiu motive de drept al UE^[78]. În cauza *Eco Swiss China Time* privind reguli ale dreptului concurenței, Curtea a hotărât, de asemenea, că, din moment

[74] *Supra*, nota 72.

[75] Aceasta se datora aparent, faptului că nicio instanță din cadrul procesului nu avusese ocazia să invoce motivul din dreptul UE, astfel încât să sesizeze CJUE. A se vedea, de asemenea, cauza C-327/00, *Santex* (*supra*, nota 51), pentru o cauză în care un motiv care ar fi fost inadmisibil datorită tardivității ar trebui să fie examinat de instanța națională datorită conduitei autorității publice pârâte.

[76] Cauzele C-222-225/05, *van der Weerd și alții* [2007] ECR I-4233.

[77] Cauza C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV/Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* [1996] ECR I-5403.

[78] Cauza C-446/98, *Fazenda Pública/Câmara Municipal do Porto* [2000] ECR I-11435, pct. 48.

ce instanțele naționale erau obligate să admită o cerere în anularea unei hotărâri arbitrale pe motivul nerespectării regulilor naționale de ordine publică, în mod similar, acestea trebuie să invoce un motiv bazat pe încălcarea art. 101 TFUE^[79], conferind regulilor UE, privind dreptul concurenței, același statut cu regulile naționale de ordine publică.

Cu toate acestea, în cauza *Océano*, CJUE a mers dincolo de cerința echivalenței, declarând că obiectivele Directivei privind clauzele contractuale abuzive nu ar fi asigurate în cazul în care consumatorul ar fi obligat să invoce caracterul abuziv al acestor clauze și că instanța națională trebuie să dețină competența de a evalua din oficiu clauzele de acest gen^[80]. Această formulare, mai puternică decât în cauzele anterioare, era legată de către Curte de starea de fapt din *Océano* referitoare la dreptul UE al protecției consumatorului^[81]. În mod similar, în cauza *Banif Plus Bank*, care avea, de asemenea, ca obiect legislația UE privind protecția consumatorilor, CJUE a hotărât că o instanță națională care a decis din oficiu că o clauză contractuală este abuzivă trebuie să fie în măsură (sub rezerva cerințelor *audi alteram partem*) să informeze părțile cu privire la acest lucru^[82]. De asemenea, CJUE a stabilit în cauza *Banco Español de Crédito*, că o regulă procedurală națională care nu permite unei instanțe naționale să examineze din oficiu caracterul abuziv al clauzei contractuale decât în cazul în care consumatorul a ridicat o obiecție, este exclusă de dreptul UE^[83].

Prin comparație, în cauza *van der Weerd*, CJUE a hotărât că nu a existat nicio încălcare a principiului echivalenței sau al efectivității^[84]. Din perspectiva echivalenței, spre deosebire de regulile UE privind concurența sau protecția consumatorilor^[85], dispozițiile Directivei UE privind controlul febrei aftoase în discuție nu aveau același statut ca și regulile de ordine publică, astfel că instanțele naționale nu erau obligate să invoce din oficiu acest motiv. Din perspectiva efectivității, în cauza *van der Weerd*, Curtea nu a constatat nicio încălcare a acestui principiu și a făcut distincție față de starea de fapt din cauzele *Océano* și *Eco Swiss China Time* în care părțile nu aveau nicio posibilitate reală de a invoca ele însele un motiv din dreptul UE în fața instanțelor naționale^[86].

(ii) Securitatea juridică și Res Judicata

În cauza *Kühne and Heitz*, CJUE a hotărât că un organ administrativ național trebuia să revină asupra unei decizii devenită definitivă în urma unei hotărâri judecătorești naționale care se baza pe o înțelegere greșită a dreptului UE^[87]. Aceasta a fost confirmată în cauza *Kempter*, în care CJUE a hotărât că obligația de revizuire intervine în cazul în care decizia administrativă contestată, care a devenit definitivă s-a bazat pe o interpretare greșită a

[79] Cauza C-126/97, *Eco Swiss* (supra, nota 67), pct. 36-37.

[80] Cauzele C-240-244/98, *Océano Grupo Editorial/Rocio Murciano Quintero* [2000] ECR I-4491, pct. 26. A se vedea, de asemenea, cauza C-397/11, *Jörös* EU:C:2013:340.

[81] Cauza C-473/00, *Cofidis* [2002] ECR I-10875; cauza C-168/05, *Mostaza Claro* [2006] ECR I-10421; cauza C-429/05, *Rampion* [2007] ECR I-8017; cauza C-243/08, *Pannon* [2009] ECR I-4713; cauza C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones/Cristina Rodríguez Nogueira* [2009] ECR I-9579; cauza C-227/08, *Martín Martín/EDP Editores SL* EU:C:2009:792; cauza C-215/11, *Szyrocka* EU:C:2012:794; cauza C-488/11, *Asbeek Brusse* EU:C:2013:341.

[82] Cauza C-472/11, *Banif plus Bank ZRT* EU:C:2013:88.

[83] Cauza C-618/10, *Banco Español de Crédito SA* EU:C:2012:349; cauza C-488/11, *Asbeek Brusse* EU:C:2013:341.

[84] Supra, nota 76, pct. 75-77.

[85] Cauza C-40/08, *Asturcom* (supra, nota 81), pct. 52.

[86] Supra, nota 76, pct. 40.

[87] Cauza C-453/00, *Kühne și Heitz* [2004] ECR I-837; R. CARANTA, Notă (2005) 42 CMLRev 179. A se vedea mai recent, cauza C-249/11, *Byanko* EU:C:2012:608 în care un cetățean al UE a contestat o interdicție administrativă de a părăsi Bulgaria, care devenise definitivă.

dreptului UE, adoptată fără sesizarea CJUE cu o trimitere preliminară în privința acelei chestiuni^[88]. Obligația intervine chiar dacă părțile însele nu invocaseră motivul de dreptul UE în fața instanței naționale, cel puțin în situațiile în care instanțele naționale pot invoca din oficiu reguli din dreptul național, și prin urmare, ar fi fost în egală măsură îndreptățite să invoce motivul relevant din dreptul UE^[89].

Hotărârea ulterioară din cauza *Kapferer* părea să limiteze sfera de aplicare a cauzei *Kühne și Heitz*, subliniind legitimitatea principiului *res judicata* și caracterul definitiv al procedurilor judiciare naționale^[90], făcând astfel distincție între situația instanței naționale din *Kapferer* față de cea a organelor administrative naționale din *Kühne și Heitz* și *Kempter*. Cu toate acestea, în cauza *Lucchini*, referitoare la recuperarea unui ajutor de stat ilegal, CJUE a dus raționamentul mai departe și a hotărât că dreptul UE se opune aplicării unei reguli naționale privind principiul *res judicata* de către o instanță pentru a împiedica recuperarea unui ajutor considerat de Comisiei ca fiind în mod cert incompatibil cu dreptul UE^[91]. Dar în cauza *Lucchini*, Curtea a accentuat caracterul distinctiv al contextului ajutorului de stat în care nu instanțele sau autoritățile naționale, ci Comisia deține competența ultimă să decidă cu privire la compatibilitatea unui ajutor de stat. Astfel, în cauza ulterioară *Pizzarotti*, Curtea a subliniat că hotărârea *Lucchini* fusese pronunțată „într-o situație cu totul specială”^[92]. În cauza *Pizzarotti*, Curtea a hotărât că dreptul UE „nu impune, așadar, unui organ judiciar obligația ca, pentru a ține seama de interpretarea unei dispoziții relevante a acestui drept, adoptată de Curte ulterior pronunțării de către acest organ judiciar a deciziei care a dobândit autoritate de lucru judecat, să revină, în principiu, asupra deciziei respective”^[93]. Totuși, în hotărârea *Olimpiclub*, Curtea a hotărât că o instanță națională nu poate invoca principiul *res judicata* în contextul TVA, din moment ce aceasta ar submina excesiv eficiența regulilor UE privind TVA^[94].

Situațiile de fapt din aceste cauze sunt ușor diferite, unele bazându-se pe distincția dintre instanțele naționale și autoritățile administrative naționale, iar altele depinzând de competența finală a Comisiei de a tranșa cauzele privind ajutoarele de stat sau pe efectele negative asupra sistemului intern de impozitare ale unei hotărâri judecătorești incompatibile cu dreptul UE, considerate definitive. Luate împreună aceste hotărâri (fără îndoială derutante) demonstrează că principiul din dreptul intern privind caracterul definitiv al procedurilor judiciare, principiul *res judicata*, trebuie să cedeze din teritoriu în fața necesității de a lua în considerare o hotărâre obligatorie din dreptul UE^[95].

[88] Cauza C-2/06, *Willy Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2008] ECR I-411.

[89] *Idem*, pct. 44-46.

[90] Cauza C-234/04, *Kapferer* (*supra*, nota 67); referitor la *res judicata* a se vedea, de asemenea, cauza C-126/97, *Eco Swiss* (*supra*, nota 67); cauza C-118/00, *Larsy* [2001] ECR I-5063; cauza C-201/02, *Wells/Secretary of State for Transport* [2004] ECR I-723.

[91] Cauza C-119/05, *Lucchini* [2007] ECR I-6199; A. BIONDI, Notă (2008) 45 CMLRev 1459.

[92] Cauza C-213/13, *Pizzarotti* EU:C:2014:335, pct. 61.

[93] *Idem*, pct. 60.

[94] Cauza C-2/08, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze/Fallimento Olimpiclub Srl* [2009] ECR I-7501.

[95] Pentru un comentariu privind confuzia generată de cauze, a se vedea A. KORNEZOV, „Res Judicata of National Judgments Incompatible with EU Law: Time for a Major Rethink?” (2014) 51 CMLRev 809.

(iii) Termenele de prescripție

Poziția generală stabilită de CJUE este aceea că termenele naționale de prescripție rezonabile sunt, în principiu, compatibile cu cerințele UE^[96]. Cu toate acestea, termenele de prescripție rezonabile pot fi considerate ca fiind incompatibile cu dreptul UE în cazul în care protecția eficientă a drepturilor UE este afectată în mod negativ de alți factori^[97], spre exemplu: în cazul în care data la care începe să curgă termenul este neclară sau începe înainte ca reclamantul să fi cunoscut sau să fi putut cunoaște încălcarea^[98]; în cazul în care termenul de prescripție se aplică retroactiv^[99]; în cazul în care funcționarea termenului face efectiv imposibilă obținerea unei rambursări datorate^[100] sau a unei deduceri a TVA^[101] sau în cazul în care instanța națională dispune de o marjă prea largă de apreciere pentru a stabili dacă acțiunea a fost introdusă în mod „prompt”^[102].

În cauza *Manfredi*, CJUE a declarat că o regulă națională în conformitate cu care termenul de prescripție începe să curgă din ziua în care se adoptă un acord anticoncurențial sau o practică concertată, ar putea face practic imposibilă exercitarea dreptului de a solicita compensarea prejudiciului cauzat, în special dacă termenul de prescripție este și unul scurt și nesusceptibil de suspendare^[103]. În cauzele *Marks & Spencer*^[104] și *Grundig*

[96] Cauza C-542/08, *Friedrich G Barth* EU:C:2010:193, în care un termen de prescripție de trei ani pentru introducerea acțiunii pentru recuperarea indemnizațiilor speciale pentru vechime (pe baza cauzei C-224/01, *Köbler* [2003] ECR I-10239) era acceptabil; cauzele C-95 și 96/07, *Ecotrade SpA* [2008] ECR I-3457, în care eficiența dreptului UE nu era încălcată doar datorită faptului că autoritatea fiscală națională dispunea de o perioadă mai lungă pentru recuperarea TVA neachitate față de perioada acordată persoanelor impozabile pentru exercitarea dreptului lor de deducere. A se vedea de asemenea cauzele C-89 și 96/10, *Q-Beef* EU:C:2011:555 în care fixarea a diferite termene de prescripție pentru diferite tipuri de acțiuni era în principiu compatibilă cu dreptul UE și cauza C-429/12, *Pohl* EU:C:2014:12 referitor la un termen treizeci de ani în cadrul unui litigiu având ca obiect discriminarea pe criteriul vârstei la ocuparea unui loc de muncă.

[97] În cauza C-69/08, *Raffaello Visciano* [2009] ECR I-6741, CJUE a hotărât că Directiva 80/987 privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului nu se opunea unei perioade de limitare de un an, dar a accentuat doi factori de natură să submineze eficiența acesteia: în primul rând, încetarea dreptului UE nu era încălcată doar datorită faptului că autoritatea fiscală națională dispunea de o perioadă mai lungă pentru recuperarea TVA neachitate față de perioada acordată persoanelor impozabile pentru exercitarea dreptului lor de deducere. A se vedea de asemenea cauzele C-89 și 96/10, *Q-Beef* EU:C:2011:555 în care fixarea a diferite termene de prescripție pentru diferite tipuri de acțiuni era în principiu compatibilă cu dreptul UE și cauza C-429/12, *Pohl* EU:C:2014:12 referitor la un termen treizeci de ani în cadrul unui litigiu având ca obiect discriminarea pe criteriul vârstei la ocuparea unui loc de muncă.

[98] În cauza C-246/09, *Susanne Bulicke/Deutsche Büro Service GmbH* EU:C:2010:418, pct. 40-41; cauza C-445/06, *Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland* [2009] ECR I-2119, pct. 49-56. A se compara cu cauza C-452/09, *Iala* EU:C:2010:54 în care invocarea expirării termenului era rezonabilă chiar dacă statul încălcase dreptul UE. În contextul achizițiilor publice, a se vedea cauza C-161/13, *Idrodinamica Spurgo Velox* EU:C:2014:307 și cauza C-19/13, *Fastweb* EU:C:2014:2194. În contextul unei pretenții privind discriminarea în cadrul unui concurs pentru ocuparea unui loc de muncă, a se vedea cauza C-177/10, *Rosado Santana* EU:C:2011:557.

[99] Cauza C-62/00 (*supra*, nota 8), pct. 39-42; cauza C-30/02, *Recheio-Cash & Carry SA/Fazenda Publica/Registo Nacional de Pessoas Colectivas* [2004] ECR I-6051, în care un termen de 90 de zile era rezonabil chiar dacă se aplica taxelor achitate la un moment la care directiva UE nu fusese transpusă; cauza C-241/06, *Lämmerzahl GmbH/Freie Hansestadt Bremen* [2008] ECR I-8415, în care Directiva privind căile de atac în domeniul achizițiilor publice se opunea aplicării unei limitări naționale astfel încât să se respingă unui ofertant accesul la controlul procedurii de achiziție în cazul în care specificațiile nu fuseseră precizate cu claritate; în cauza C-406/08, *Uniplex (Infra, nota 102)*, termenul limită putea începe să curgă numai de la data la care reclamantii cunoșteau sau trebuiau să cunoască pretinsa încălcare a dispozițiilor pe care doreau să le conteste. De asemenea, cauza C-603/10, *Pelati* EU:C:2012:639.

[100] Cauza C-427/10, *Banca Antoniana Popolare Veneta* EU:C:2011:844.

[101] Cauza C-284/11, *EMS-Bulgaria Transport OOD* EU:C:2012:458.

[102] Cauza C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd/NHS Business Services Authority* EU:C:2010:45, pct. 40-43.

[103] Cauzele C-295-298/04, *Manfredi* (*supra*, nota 31).

[104] Cauza C-62/00, *Marks & Spencer* (*supra*, nota 8).

Italiana^[105], Curtea a hotărât că, deși legislația națională de reducere a termenului în care poate fi solicitată restituirea sumelor percepute cu încălcarea dreptului comunitar, nu este în sine incompatibilă cu principiul efectivității, noul termen de prescripție trebuie să rămână rezonabil și trebuie să includă un regim de tranziție adecvat^[106].

Diversitatea termenelor de prescripție naționale pe teritoriul UE înseamnă că, în general, Curtea acordă o marjă de apreciere în stabilirea a ceea ce este rezonabil, însă, cu toate acestea, este clar că are loc un fel de judecată comparativă din partea CJUE, prin raportare la practicile altor state membre^[107].

(iv) Regulile privind probațiunea și legătura de cauzalitate

În *Boiron*, o cauză privind ajutoarele de stat, întrebarea era dacă regulile naționale care plasează sarcina probei pentru demonstrarea plăților excedentare făcute competitorilor în sarcina unui operator economic sunt conforme cu principiul eficienței^[108]. CJUE a hotărât că, în cazul în care consideră că această cerință probatorie face excesiv de dificil ca operatorul să prezinte proba necesară, instanța națională avea datoria „de a folosi toate mijloacele procedurale de care dispune în temeiul dreptului național, inclusiv aceea de a dispune măsurile necesare de cercetare, în special prezentarea de către una din părți sau de un terț a unui anumit document” pentru a respecta cerința UE a protecției judiciare efective^[109].

Cauza *Steffenson* privea o directivă referitoare la controlul produselor alimentare, care impunea obținerea unei a doua opinii asupra analizei unei mostre de alimente, în circumstanțe similare celor din cauză, respectiv în cazul în care un producător era amendat pentru etichetare înșelătoare privind calitatea produselor^[110]. În speță, nu se obținuse o a doua opinie, iar întrebarea era dacă mostra putea fi acceptată ca probă, în ciuda încălcării cerinței directivei referitoare la a doua opinie. Conform dreptului german, dovezile obținute pe cale unei proceduri administrative viciate puteau fi, totuși, admise în acțiunile judiciare și evaluate pe acea bază. CJUE a oferit o amplă orientare instanței naționale privind modul de aplicare a cerinței eficienței, inspirându-se din jurisprudența CEDO referitoare la „principiul contradictorialității” și dreptul la un proces echitabil^[111]. Astfel, cauza *Steffensen* a introdus încă un factor important – respectarea drepturilor din CEDO (și în prezent și din Carta UE) – în matricea pe care instanțele naționale trebuie să o examineze în momentul cântăririi eficienței remediilor legale disponibile pentru valorificarea drepturilor UE, în contextul regulilor procedurale naționale^[112].

În cauza *Unitrading*, CJUE a hotărât că, în absența legislației UE care să reglementeze noțiunea de probă în cadrul procedurilor vamale, orice tip de dovadă admisibilă conform dreptului procesual al statelor membre în proceduri vamale similare ar fi în principiu admisibilă, sub rezerva constantă a respectării cerințelor eficienței și echivalenței^[113].

[105] Cauza C-255/00, *Grundig Italiana SpA/Ministero delle Finanze* [2002] ECR I-8003.

[106] În *Grundig Italiana*, pct. 37-42, un termen limită tranzitoriu de 90 de zile era nerezonabil și insuficient, având în vedere că acesta înlocuia un termen anterior de cinci ani pentru pregătirea și introducerea acțiunii. A se vedea, de asemenea, cauza C-262/09, *Meilicke* EU:C:2011:438.

[107] Cauza C-30/02, *Recheio-Cash & Carry* (supra, nota 99), pct. 22.

[108] Cauza C-526/04, *Laboratoires Boiron SA/URSSAF de Lyon* [2006] ECR I-7529.

[109] *Idem*, pct. 57.

[110] Cauza C-276/01, *Joachim Steffensen* [2003] ECR I-3735.

[111] Cauza C-276/01 (supra, nota 110), pct. 68-79.

[112] *Infra*, Capitolul 11; cauza C-344/08, *Rubach* [2009] ECR I-7033.

[113] Cauza C-437/13, *Unitrading* EU:C:2014:2318.

În cauza *Kone*, CJUE a trebuit să stabilească dacă noțiunea juridică austriacă de „relație cauzală”, ca element necesar al unei acțiuni în despăgubire admisibile introduse de o persoană privată care suferise un prejudiciu economic ca urmare a „prețului de protecție” practicat de un pârât care nu participa de fapt la înțelegere, era compatibilă cu cerința UE a principiului eficienței^[114]. Pârâtul, deși nu avea relații contractuale cu niciunul din membrii înțelegerii, practica o politică de prețuri care era rezultatul înțelegerii de distorsionare a prețurilor. Reclamantul a solicitat despăgubiri pentru prejudiciul suferit prin prețurile mai mari percepute. Deși CJUE a lăsat în final, în sarcina instanței naționale să decidă dacă se stabilise o legătură de cauzalitate adecvată în starea de fapt din cauză din perspectiva temeiului juridic intern, Curtea a hotărât categoric că:

Or, deplina efectivitate a articolului 101 TFUE ar fi repusă în discuție dacă dreptul național ar condiționa, în mod categoric și independent de împrejurările specifice ale cauzei, dreptul oricărei persoane de a solicita repararea prejudiciului suferit de existența unei legături de cauzalitate directe, excluzând astfel acest drept în temeiul faptului că persoana în cauză a avut raporturi contractuale nu cu un membru al înțelegerii, ci cu o întreprindere care nu participa la aceasta, a cărei politică a prețurilor reprezintă însă o consecință a înțelegerii care a contribuit la denaturarea mecanismelor de formare a prețurilor care reglementează piața concurențială^[115].

Hotărârea a fost criticată pentru intervenția sa în regulile și procedurile naționale care reglementează cauzele privind despăgubirile antitrust^[116].

(v) Accesul la Curte

Am văzut că și în cauzele timpurii precum cauza *Heylens*^[117], și mai recent în cauzele *Kadi*^[118] și *ZZ*^[119], chiar și în cazurile care implicau preocupări legate de securitatea națională, CJUE a subliniat importanța accesului la controlul judiciar și la un remediu judiciar pentru revendicarea drepturilor decurgând din dreptul UE^[120], identificându-l ca pe un drept fundamental garantat de CEDO și Carta drepturilor fundamentale^[121]. Cu toate acestea, Curtea a acceptat, de asemenea, impunerea unor restricții și condiții prealabile în cazul dreptului fundamental al accesului la justiție.

În cauza *Upjohn*, Curtea a hotărât că dreptul UE nu impune disponibilitatea unei proceduri interne de control judiciar în temeiul căreia instanțele naționale să fie competente să substituie evaluarea organului național decizional cu evaluarea pe care o realizează asupra stării de fapt și dovezile științifice identificate, cu condiția ca instanțele respective să fie competente efectiv să aplice principiile dreptului UE la momentul efectuării controlului

[114] Cauza C-557/12, *Kone AG/OBB Infrastruktur* EU:C:2014:1317.

[115] *Idem*, pct. 33.

[116] A se vedea <http://howtocrackanut.blogspot.nl/2014/06/when-cjeu-opens-umbrella-lawyers-and.html>.

[117] *Supra*, nota 28.

[118] Cauzele C-402 and 415/05 P, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia* [2008] ECR I-6351.

[119] Cauza C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department* EU:C:2013:363.

[120] Referitor la dreptul la control judiciar a se vedea, de asemenea, cauza C-228/98, *Dounias/Ypourgio Oikonomikon* [2000] ECR I-577, pct. 64-66; cauza C-424/99, *Comisia/Austria* [2001] ECR I-9285; cauza C-1/99, *Kofisa Italia* [2001] ECR I-207; cauza C-226/99, *Siples* [2001] ECR I-277; cauza C-75/08, *R (Mellor)/Secretary of State for Communities and Local Government* [2009] ECR I-3799 asupra faptului că controlul judiciar presupune dreptul la motivare.

[121] Cauza C-185/97, *Coote/Granada Hospitality Ltd* [1998] ECR I-5199; cauza C-432/05, *Unibet (supra, nota 16)*; cauza C-23/12, *Zakaria* EU:C:2013:24; cauza C-562/12, *Liivimaa Lihaveis MTÜ* EU:C:2014:2229.

judiciar^[122]. În cauza *Evans*, s-a considerat că un sistem de despăgubire național, care prevedea o combinație de control administrativ, arbitraj (inclusiv drepturile procedurale adecvate) și calea de atac judiciară pentru acțiunile în despăgubiri în urma accidentelor, respectă cerința protecției efective^[123]. În cauza *Schneider*, dreptul era apărat prin existența unei acțiuni în angajarea răspunderii statului în fața instanțelor civile, chiar dacă o acțiune paralelă în fața instanțelor administrative era limitată din perspectiva controlului stării de fapt care putea fi efectuat^[124]. Faptul că toate acțiunile referitoare la ajutoarele agricole ale UE trebuiau introduse în fața unei singure instanțe din Bulgaria nu încălca principiul eficienței^[125] și nici normele privind competența teritorială din Spania care impuneau ca acțiunile în încetare ale asociațiilor pentru protecția consumatorilor să fie introduse în fața instanțelor de la sediul pârâtului^[126].

În cauza *Alassini*^[127], sub rezerva îndeplinirii unei serii de condiții referitoare la aspecte precum costurile și întârzierea^[128], cerința aplicării prealabile a unei proceduri de conciliere extrajudiciare înainte de a putea recurge la o acțiune judiciară nu încălca principiile eficienței sau echivalenței în contextul Directivei privind serviciul universal. Hotărâri similare au fost pronunțate în cauzele *Tele2*^[129] și *Mono Car Styling*^[130], în care CEDO și Carta drepturilor fundamentale au fost citate din nou ca bază a principiului protecției jurisdicționale efective. În cauza *Mono Car Styling*, Curtea a acceptat că regulile naționale care impun diferite condiții dreptului la acțiune recunoscut lucrătorilor afectați de concedieri colective nu subminează principiul fundamental al protecției jurisdicționale efective^[131]. În cauza *Comisia/Grecia*, însă, o dispoziție a dreptului național privind o scutire fiscală ar putea priva persoanele private de protecția jurisdicțională efectivă în temeiul dreptului UE, în cazul în care îi determina pe aceștia, în scopul evitării unui proces penal, să se abțină de la introducerea remediilor legale prevăzute în mod obișnuit de dreptul național^[132]. În cauza *Janecek* și, de asemenea, în *ClientEarth*, CJUE a pronunțat o hotărâre fermă asupra cerinței accesului la justiție al persoanelor private în scopul punerii în aplicare a anumitor obligații ale autorităților naționale în contextul unei directive privind protecția me-

[122] Cauza C-120/97, *Upjohn/The Licensing Authority* [1999] ECR I-223, pct. 33-36.

[123] Cauza C-63/01, *Evans/Secretary of State for the Environment, și Motor Insurers' Bureau* [2003] ECR I-14447; cauza C-506/04, *Wilson* EU:C:2006:587, privind cerințele independenței și imparțialității protecției judiciare efective.

[124] Cauza C-380/01, *Gustav Schneider/Bundesminister für Justiz* [2004] ECR I-1389.

[125] Cauza C-93/12, *Agrokonsulting-04* EU:C:2013:432.

[126] Cauza C-413/12, *Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León* EU:C:2013:800.

[127] Cauzele C-317-320/08, *Rosalba Alassini și alții* EU:C:2008:510.

[128] *Idem*, pct. 53-60.

[129] În cauza C-426/05, *Tele2 Telecommunication GmbH/Telekom-Control-Kommission* [2008] ECR I-68, s-a considerat că o dispoziție națională care, în contextul unei proceduri prealabile, necontradictorii de analiză a pieței, recunoștea calitatea procesuală numai societăților care avuseseră anterior o putere semnificativă pe piața relevantă nu contravine principiului protecției judiciare efective care stă la baza art. 4 din Directiva 2002/21 privind rețelele de comunicare electronică.

[130] Cauza C-12/08, *Mono Car Styling SA, în lichidare/Dervis Odemis* [2009] ECR I-6653.

[131] *Idem*, pct. 50-52. A se compara cu cauza C-268/06, *Impact/Minister for Agriculture and Food și alții* [2008] ECR I-2483, în care CJUE a hotărât că principiul efectivității impunea ca o instanță specializată instituită de legislația de transpunere a Directivei 1999/70 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, pentru a judeca cereri bazate pe încălcarea legislației respective, să fie de asemenea, competentă să judece o cerere a unui reclamant care decurgea direct din textul directivei între data de transpunere a directivei și data la care a intrat în vigoare legislația de transpunere, în cazul în care cerința de a introduce o acțiune separată întemeiată pe directivă, în fața instanței de drept comun ar implica dezavantaje procedurale susceptibile să facă excesiv de dificilă exercitarea drepturilor UE; a se vedea, de asemenea, cauzele C-378-380/07, *Kiriaki Angelidaki* (*supra*, nota 21).

[132] Cauza C-156/04, *Comisia/Grecia* [2007] ECR I-4129.

diului^[133]. În cauza *DEB*, CJUE a hotărât că principiul protecției jurisdicționale efective de la art. 47 din Cartă impunea ca persoanele juridice (spre deosebire de cele fizice) să poată invoca acest principiu și impunea ca asistența judiciară acordată să poată acoperi scutirea de plata în avans a costurilor procedurale și asistența unui avocat^[134]. În cele din urmă, instanței naționale îi revine sarcina de a stabili dacă condițiile de acordare a asistenței judiciare constituie o limitare disproporționată a dreptului de acces la justiție sau nu^[135]. Cerința accesului la justiție nu impunea însă în cauza *Pohotovost*, ca o asociație a consumatorilor să aibă posibilitatea de a interveni într-o cauză internă în sprijinul unui consumator împotriva căruia se punea în aplicare o hotărâre arbitrală^[136].

(B) ECHIVALENȚĂ

Am văzut deja exemple ale cerinței echivalenței în cauzele privind *res judicata* în care CJUE a hotărât că, în cazul în care o instanță națională poate invoca din oficiu anumite motive din dreptul național, ea trebuie, de asemenea, să aibă competența de a invoca motive similare din dreptul UE^[137]. Cu toate acestea, este adesea neclar ce presupune exact cerința „echivalenței” sau când temeiurile acțiunilor pot fi considerate suficient de asemănătoare sau comparabile pentru a impune un tratament „echivalent”^[138]. În numeroase cauze, Curtea abia afirmă, după ce reiterează că regulile naționale trebuie să respecte principiul echivalenței, că nimic din dosarul înaintat de instanța națională nu sugerează o încălcare a acestui principiu.

Cauza *Edis* privea restituirea taxelor achitate, dar nedatorate conform dreptului UE, iar dreptul național prevedea un termen de prescripție de trei ani pentru introducerea acțiunii în restituirea taxelor de această natură. Acesta era mai puțin favorabil decât termenele de prescripție obișnuite care guvernau acțiunile între persoane private pentru restituirea sumelor plătite, dar nedatorate.

Cauza C-231/96, *Edis/Ministero delle Finanze*

[1998] ECR I-4951

36. Respectarea principiului echivalenței presupune, la rândul său, că regula procedurală în discuție se aplică în egală măsură acțiunilor bazate pe încălcarea dreptului comunitar și celor bazate pe nerespectarea dreptului intern, atunci când este vorba despre același tip de taxe sau rede-

[133] Cauza C-237/07, *Janecek* [2008] ECR I-6221; cauzele C-404-13, *R (ClientEarth)/Secretary of State for Environment* EU:C:2014:2382. A se vedea, de asemenea, cauza C-416/10, *Križan* EU:C:2013:8 în ceea ce privește accesul la informare și la procesul decizional în contextul procedurilor legate de protecția mediului; J. JANS, „Harmonization of National Procedural Law by the Back Door?”, în M. BULTERMAN, L. HANCHER, A. McDONNELL și H. SEVENSTER (ed.), *Views of European Law from the Mountain* (2009) 267-275; referitor la regulile naționale de *locus standi*, a se vedea cauzele C-87-89/90, *Verholen/Sociale Verzekeringsbank* [1991] ECR I-3757, pct. 24.

[134] Cauza C-279/09, *DEB/Bundesrepublik Deutschland* EU:C:2010:811.

[135] *Idem*, pct. 60-62.

[136] Cauza C-470/12, *Pohotovost* EU:C:2014:101.

[137] A se vedea, în special, cauzele C-222-225/05, *van der Weerd* (*supra*, nota 76), pct. 29-32; cauza C-488/11, *Asbeek Brusse* EU:C:2013:341, și cauzele discutate la notele 88-92 și text.

[138] A se vedea, e.g., cauza C-93/12, *Agrokonsulting-04* EU:C:2013:432, în care dispozițiile poloneze referitoare la plățile agricole pe de o parte și drepturile de proprietate pe de altă parte, nu erau comparabile din această perspectivă, și cauza C-361/12, *Carratu* EU:C:2013:830 privind caracterul necomparabil al lucrătorilor pe durată determinată și al celor pe durată nedeterminată din perspectiva regulilor privind despăgubirile la încetarea contractului.

vențe (în acest sens, hotărârea din 27 martie 1980, pronunțată în cauzele conexe 66/79, 127/79 și 128/79, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Salumi* [1980] ECR 1237, punctul 21). În schimb, acest principiu nu ar putea fi interpretat în sensul că ar obliga un stat membru să extindă sfera de aplicare a celor mai favorabile reguli interne referitoare la restituire, și la ansamblul acțiunilor în restituirea taxelor sau redevențelor percepute cu încălcarea dreptului comunitar.

37. Astfel, dreptul comunitar nu exclude posibilitatea ca legislația unui stat membru să prevadă, pe lângă un termen de prescripție de drept comun aplicabil acțiunilor în restituirea plății nedatate între persoane private, modalități speciale de contestare și căi în justiție mai puțin favorabile pentru contestarea taxelor și a altor impuneri. Lucrurile s-ar prezenta diferit numai în cazul în care aceste modalități s-ar aplica doar acțiunilor în restituirea taxelor sau impunerilor întemeiate pe dreptul comunitar.

În cauzele *Spac*^[139], *Aprile*^[140], *Dilexport*^[141], *Roquette*^[142], *Pontin*^[143] și *Bulicke*^[144], au fost pronunțate hotărâri similare, în care a fost recunoscută admisibilitatea termenelor de prescripție naționale care nu erau cele mai favorabile în cadrul sistemului național al remediilor, dar care se aplicau în egală măsură acțiunilor întemeiate pe dreptul UE și acțiunilor „asemănătoare” întemeiate pe dreptul național^[145]. Pe de altă parte, CJUE a hotărât, de asemenea, că instanțele naționale nu pot invoca principiul echivalenței în ceea ce privește procedurile naționale pentru a evita alte cerințe ale dreptului UE, cum ar fi libertatea de a face trimiteri preliminare la Curtea de Justiție^[146] sau chiar dispozițiile Codului vamal^[147].

Deși a declarat adesea că instanțelor naționale le revine sarcina de a determina aspectul echivalenței^[148], CJUE a intervenit uneori pentru a arăta că aplicarea unei anumite norme naționale nu este conformă acestui principiu, sau că principiul echivalenței nu se aplică stării de fapt^[149], sau pentru a sugera ce alte norme din dreptul intern ar putea oferi un termen de comparație în vederea analizării „echivalenței”^[150]. În cauza *Eman și Sevinger*, referitoare la încălcarea dreptului de a vota în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, CJUE a propus că ar fi util ca instanța națională „să se raporteze la mijloacele de restabilire a drepturilor prevăzute pentru cazurile de încălcare a normelor naționale în contextul alegerilor pentru instituțiile statului membru respectiv”^[151]. În cauza *Weber's Wine World*, Curtea a oferit indicații clare cu privire la ce anume ar putea fi de natură să încalce cerința echivalenței^[152], iar în cauza *Pontin*, o cauză referitoare la concedierea unei angajate însărcinate, chiar dacă a lăsat decizia finală pe seama instanței naționale, CJUE a sugerat că un termen de cincisprezece luni pentru introducerea acțiunii pentru reinte-

[139] Cauza C-260/96, *Spac* (supra, nota 50).

[140] Cauza C-229/96, *Aprile/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1998] ECR I-7141.

[141] Cauza C-343/96, *Dilexport/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1999] ECR I-579.

[142] Cauza C-88/99, *Roquette Frères* (supra, nota 48).

[143] Cauza C-63/08, *Virginie Pontin/T-Comalux SA* [2009] ECR I-10467; cauza C-591/10, *Littlewoods Retail* EU:C:2012:478.

[144] Cauza C-246/09, *Susanne Bulicke/Deutsche Büro Service GmbH*, 8 iulie 2010, pct. 27-34.

[145] A se vedea, de asemenea, cauza C-96/10, *Q-Beef* EU:C:2011:555 și cauza C-427/10, *Banca Antoniana Popolare Veneta* EU:C:2011:844; cauza C-470/12, *Pohotovost* EU:C:2014:101; cauzele C-29 și 30/13, *Global Trans Lodzhistik OOD* EU:C:2014:140.

[146] Cauza C-112/13, *A* EU:C:2014:2195, pct. 45.

[147] Cauzele C-129 și 130/13, *Kamino International Logistics BV* EU:C:2014:2041, pct. 77.

[148] Cauza C-261/95, *Palmisani/INPS* [1997] ECR I-4025, pct. 33; cauza C-326/96, *Levez* (supra, nota 51), pct. 39; cauza C-177/10, *Rosado Santano* EU:C:2011:557.

[149] Cauza C-56/13, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt* EU:C:2014:352.

[150] Cauza C-213/13, *Pizzarotti* EU:C:2014:335, pct. 55-57.

[151] Cauza C-300/04, *Eman și Sevinger/College von burgemeester en Wethouders van Den Haag* [2006] ECR I-8055.

[152] Cauza C-147/01, *Weber's Wine World* [2003] ECR I-11365.

grare, în comparație cu un termen de două luni pentru introducerea unei acțiuni în despăgubiri nu pare să respecte principiul echivalenței^[153]. În cauza *Club Hotel Loutraki*, CJUE a constatat că principiul echivalenței a fost încălcat din cauza diferenței dintre acțiunile interne în despăgubiri în domeniul contractelor de servicii publice guvernate de dreptul UE și acțiunile interne în despăgubiri pentru alte acțiuni ilicite din partea actorilor de stat^[154]. Și în cauza *Vale*, principiul echivalenței era încălcat în cazul în care autoritățile statului membru refuzau să înregistreze și să înmatriculeze o societate din statul membru de origine ca „predecesoare legală” a unei societăți care se implicase în transformarea trans-frontalieră, deși înmatriculau predecesoarea legală a unei societăți care efectuase o transformare internă^[155].

În *Levez*, o angajată a solicitat despăgubiri pentru sumele restante care nu îi fuseseră achitate, cu încălcarea regulilor UE referitoare la remunerație egală. CJUE a hotărât că limita de doi ani pentru acordarea retroactivă a despăgubirilor în cadrul acțiunilor introduse pe rolul *Industrial Tribunal* (tribunalului pentru litigii de muncă) nu se aplica reclamantei, din cauza rolului jucat de dolul din partea angajatorului în întârzierea introducerii acțiunii reclamantei^[156]. Cu toate acestea, Regatul Unit a arătat că limita temporală ar trebui să se aplice totuși în cazul acesteia, întrucât reclamanta avea la îndemână o cale procedurală alternativă pe rolul *County Court* (*instanță la nivel local cu competență în materie civilă și de familie – n.r.*), prin care își putea recupera integral prejudiciul, prin intermediul unei acțiuni pentru înșelăciune împotriva angajatorului său și al unei acțiuni bazate pe *Equal Pay Act* (Legea privind remunerația egală), ceea ce făcea ca exercitarea dreptului său să nu fie lipsită de efect în practică. CJUE a admis argumentul referitor la efectivitate, dar a mers mai departe, examinând cerința echivalenței și oferind instanței naționale indicații ferme cu privire la modul de aplicare a acesteia^[157].

Cauza C-326/96, *Levez/Jennings Ltd.*

[1998] ECR I-7835

43. Pentru a verifica dacă principiul echivalenței este respectat în speță, instanța națională – singura care deține cunoștințe nemijlocite cu privire la căile procedurale în domeniul dreptului muncii – trebuie să examineze atât obiectul, cât și elementele esențiale ale acțiunilor din dreptul intern despre care se afirmă că sunt similare (a se vedea *Palmisani*, punctele 34-38).

44. Mai mult, fiecare caz în care se pune problema de a ști dacă o dispoziție procedurală națională este mai puțin favorabilă decât cele referitoare la acțiuni similare din dreptul intern, instanța națională trebuie să țină seama de rolul jucat de acea dispoziție în ansamblul procedurii, precum și de desfășurarea și particularitățile acelei proceduri în fața diferitelor instanțe naționale (a se vedea *mutatis mutandis*, hotărârea din cauza *Van Schijndel* și *Van Veen*, punctul 19).

[CEJ a respins argumentul Regatului Unit conform căruia cerința echivalenței ar fi fost îndeplinită prin faptul că o acțiune prevăzută de *Equal Pay Act* (care era menită să implementeze dreptul comunitar) era comparabilă cu o acțiune bazată direct pe articolul 157 TFUE și a continuat după cum urmează.]

49. În al doilea rând, trebuie să examinăm ipotezele formulate în decizia de trimitere. Din aceasta rezultă că ar putea fi considerate similare unei acțiuni bazate pe EPA (*Equal Pay Act*) cererile

[153] Supra, nota 143.

[154] Cauzele C-145 și 149/08, *Club Hotel Loutraki AE/Ethnico Symvoulia Radiotileorasis*, 6 mai 2010, pct. 75-77.

[155] Cauza C-378/10, *VALE Építési EU*:C:2012:440.

[156] Cauza C-326/96, *Levez* (supra, nota 51).

[157] A se vedea, de asemenea, cauza C-78/98, *Preston* (supra, nota 53).

legate de neexecutarea obligațiilor decurgând dintr-un contract de muncă, de discriminarea în privința remunerației pe motive de rasă, de rețineri ilegale din salarii sau de discriminarea bazată pe sex în alte domenii decât remunerația.

50. În măsura în care ar reieși, pe baza principiilor enunțate la punctele 41-44 din prezenta hotărâre, că o acțiune bazată pe EPA și introdusă în fața County Court este similară uneia sau mai multor acțiuni avute în vedere de instanța națională, tot acesteia din urmă i-ar reveni sarcina de a aprecia dacă prima acțiune prezintă condiții procedurale sau de altă natură, mai puțin favorabile.

51. În această privință, ar fi util să se examineze dacă, pentru a se prevala pe deplin, în fața County Court, de drepturile care decurg din dreptul comunitar, un salariat aflat într-o situație identică cu cea a dnei Levez ar trebui să suporte costuri și întârzieri suplimentare în comparație cu un reclamant care, bazându-se pe un drept de natură internă care ar putea fi considerat similar, ar putea introduce o acțiune mai simplă și, în principiu, mai puțin costisitoare pe rolul Industrial Tribunal.

52. În același timp, la fel de importantă ar fi circumstanța, menționată de instanța națională, potrivit căreia norma litigioasă se aplică numai cererilor care urmăresc obținerea unei remunerații egale fără discriminare bazată pe sex, în vreme ce acțiunile bazate pe drepturi de natură internă ce ar putea fi considerate similare nu sunt limitate de aplicarea unei norme precum norma litigioasă, astfel că o acțiune pe rolul Industrial Tribunal ar fi suficientă pentru a valorifica astfel de drepturi.

În cele din urmă, instanței naționale îi revenea sarcina de a stabili dacă remediul alternativ disponibil ar presupune reguli procedurale sau condiții mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor interne similare. Cu alte cuvinte, CJUE a dezvoltat aceeași abordare a evaluării în funcție de context pentru ca instanțele naționale să aprecieze „echivalența” regulilor interne ca și pentru aprecierea „efectivității” în cauza *Peterbroeck și Van Schijndel*.

În cauza *Dounias*, CJUE a arătat că instanțele naționale trebuie să examineze procedurile interne nu doar pentru a stabili dacă acestea sunt comparabile, ci și pentru a descoperi dacă în aplicarea lor există o discriminare inerentă în favoarea acțiunilor interne^[158]. În cauza *Manfredi*, Curtea a hotărât că în cazul în care este posibil ca în cadrul acțiunilor interne similare să se acorde despăgubiri speciale, cum ar fi daunele-interese „exemplare” sau „punitive”, acestea trebuie să poată fi acordate și în cadrul acțiunilor bazate pe normele UE^[159].

S-a susținut că o subliniere excesivă a necesității unei protecții *efective* în dauna unei protecții *echivalente* a drepturilor UE ar putea duce chiar la o formă de discriminare pozitivă în favoarea dreptului UE^[160]. Această noțiune a egalității veritabile între remediile privind drepturile UE și cele privind drepturile din sistemul național este reflectată, de asemenea, de o altă evoluție în jurisprudența CJUE, care conduc spre nevoia de paritate între remediile de la nivelul național și cele de la nivelul UE, menite să pună în aplicare drepturile UE. Cu alte cuvinte, dreptul UE nu ar trebui să ceară sistemelor juridice naționale o punere în aplicare a dreptului comunitar mai bună decât este pregătit să ofere el

^[158] Cauza C-228/98, *Dounias* (supra, nota 120), 65. În această cauză, Curtea părea să sugereze că principiul echivalenței este cel care ar trebui examinat mai întâi și abia apoi principiul efectivității, pct. 60. A se vedea, de asemenea, cauzele C-392 și 422/04, *i-2i Germany GmbH and Arcor AG* [2006] ECR I-8559, pct. 68-69, privind necesitatea echivalenței în aplicarea regulilor în cazul acțiunilor bazate pe dreptul UE și al celor bazate pe dreptul intern.

^[159] Cauzele C-295-298/04, *Manfredi* (supra, nota 31), pct. 99.

^[160] A se vedea, e.g., AG Jacobs în cauzele C-430-431/93, *Van Schijndel* (supra, nota 73) și AG Léger în cauza C-66/95, *Sutton* (supra, nota 39).

însuși la nivel european^[161]. Și în cauza *Bergaderm*, în cadrul unei acțiuni în despăgubire împotriva UE introduse în fața CJUE, Curtea a decis că condițiile în care statele membre sunt pasibile de a li se angaja răspunderea pentru prejudicii cauzate persoanelor private prin încălcarea dreptului UE nu pot fi, în principiu, diferite față de cele care guvernează răspunderea UE în circumstanțe similare^[162].

(C) EFECTUL CONDUITEI RECLAMANTULUI ASUPRA DREPTULUI LA REMEDIU EFECTIV

În cauza *Dionysios Diamantis*, CJUE a hotărât că o instanță națională poate respinge încercarea unui reclamant de a invoca drepturi UE, în cazul în care scopul acesteia constituie o folosire abuzivă a acelor drepturi^[163]. Cu toate acestea, în cauza *Rechberger*, CJUE a respins argumentul Austriei conform căruia conduita necorespunzătoare a unui terț relevant ar putea constitui o apărare în cadrul unei acțiuni în despăgubiri îndreptate împotriva statului pentru încălcarea dreptului UE^[164]. În cauza *Courage*, Curtea a hotărât că nu i se poate interzice unei persoane private să invoce art. 101 TFUE doar pe simplul motiv că fusese parte la un acord anticoncurențial, dar că dreptul UE nu interzice ca o normă națională să împiedice o astfel de parte să se prevaleze de propriile acțiuni ilicite în vederea obținerii de despăgubiri în cazurile în care acesta poartă mare parte din răspundere pentru denaturarea concurenței^[165]. Și în cauza *Manfredi*, Curtea a decis că condițiile efectivității și echivalenței nu împiedică instanțele naționale să întreprindă măsuri pentru a se asigura că protejarea drepturilor UE nu are ca efect îmbogățirea fără justă cauză a celor care le invocă^[166].

CJUE a examinat, de asemenea, efectul pe care îl produce conduita reclamantului de a nu întreprinde niciun demers pentru a diminua prejudiciul suferit, asupra existenței și întinderii remediilor naționale. În cauza *Metallgesellschaft*, Curtea a respins argumentul Regatului Unit conform căruia reclamantii ar fi trebuit să refuze respectarea normei fiscale naționale care încălca drepturile lor UE și ar fi trebuit să invoce efectul direct al drepturilor UE, în loc să plătească impozitul și să îl atace ulterior^[167]. Curtea a hotărât, de asemenea, în cauza *Danske Slagterior*, că dreptul UE nu se opune unei legislații naționale care respinge acordarea de despăgubiri pentru un prejudiciu unei persoane private care nu s-a prevalat în mod intenționat sau din culpă, de un remediu legal care ar fi evitat un astfel de prejudiciu, cu condiția ca recurgerea la remediul legal în discuție să fi fost în mod rezonabil

[161] A se vedea, e.g., cauza C-120/97, *Upjohn* (supra, nota 122), pct. 33, în care dreptul UE nu impunea statelor membre să instituie un control mai extins al deciziilor naționale de revocare a autorizațiilor de comercializare a produselor medicale decât cel desfășurat de CJUE în cauze similare.

[162] Cauza C-352/98 P, *Bergaderm/Comisia* [2000] ECR I-5291, pct. 41, inspirat din cauzele C-46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* [1996] ECR I-1029, pct. 42; M. DE VISSER, „The Concept of Concurrent Liability and its Relationship with the Principle of Effectiveness” (2004) 11 MJ 47.

[163] Cauza C-373/97, *Dionysios Diamantis/Elliniko Dimosio* [1999] ECR I-1705, pct. 42-44, în care CJUE a hotărât totuși că o parte a conduitei incriminate nu se ridică la nivelul unui abuz de drept în sensul celei de-a doua Directive a societăților comerciale.

[164] Cauza C-140/97, *Rechberger/Austria* [1999] ECR I-3499.

[165] Cauza C-453/99, *Courage* (supra, nota 31), pct. 24, 36.

[166] Cauzele C-295-298/04, *Manfredi* (supra, nota 31), pct. 99. Pentru alte discuții pe marginea îmbogățirii fără justă cauză, a se vedea supra, notele 30-31 și textul.

[167] Cauza C-397/98, *Metallgesellschaft Ltd./Inland Revenue* [2001] ECR I-1727, pct. 99-107.

previzibilă^[168]. Astfel, normele naționale rezonabile care reglementează obligația părților de a da dovadă de diligență în diminuarea prejudiciilor suferite, sunt compatibile cu dreptul UE, atât timp cât se aplică în mod egal și cererilor bazate pe dreptul UE^[169].

6. REZUMAT

- i. În vreme ce jurisprudența timpurie a CJUE accentua autonomia și răspunderea principală a sistemului juridic național, în absența armonizării UE a remediilor legale, această abordare a cedat în timp, în fața unei accentuări din ce în ce mai puternice a eficienței dreptului UE, a protecției judiciare efective ca drept fundamental și a obligației de cooperare loială a instanțelor naționale.
- ii. Deși unele serii de jurisprudență – în special cele în care CJUE se concentrează asupra unui anumit drept material prevăzut de dreptul UE, de regulă un drept specificat de legislația UE – solicită disponibilitatea unor remedii legale naționale *speciale* și în special în anumite sectoare, cum ar fi dreptul concurenței, protecția consumatorilor și dreptul mediului, multe alte cauze continuă să sublinieze răspunderea principală a sistemelor juridice naționale, supusă doar principiilor echivalenței și efectivității.
- iii. De-a lungul timpului, Curtea a dezvoltat o abordare conciliantă, extrem de atentă asupra contextului, care impune ca importanța unui drept UE să fie pusă în balanță cu domeniul de aplicare și scopul unei reguli naționale, ținându-se seama de toate circumstanțele cauzei. Deși adesea oferă indicații ferme cu privire la cerințele efectivității și echivalenței, Curtea lasă în sarcina instanțelor naționale să evalueze și să le aplice pe acestea stării de fapt din fiecare cauză. Aceasta duce la un flux substanțial, continuu de litigii.

7. PRINCIPIUL RĂSPUNDERII (STATULUI) PENTRU ÎNCĂLCAREA DREPTULUI UE

(A) ORIGINILE PRINCIPIULUI

Am văzut că, în ciuda regulii sale inițiale „niciun remediu nou” din cauza *Rewe-Handelsgesellschaft*, în cauze, precum *San Giorgio* cu privire la restituirea taxelor^[170], *Factortame I* cu privire la măsuri provizorii^[171], *Heylens* cu privire la controlul judiciar^[172], *Muñoz* cu privire la remedii de drept civil^[173] și *Courage* cu privire la despăgubiri^[174], CJUE a cerut instanțelor naționale ca, în anumite circumstanțe, să asigure disponibilitatea unor remedii specifice.

^[168] Cauza C-445/06, *Danske Slagterier/Germania* [2009] ECR I-2119, pct. 63-64. A se compara cu cauza C-429/09, *Fuß/Stadt Halle EU*: C-2009:178, pct. 75-86.

^[169] Acesta este cazul acțiunilor îndreptate împotriva instituțiilor UE în fața CJUE: cauza T-178/98, *Fresh Marine Company/Comisia* [2000] ECR II-3331, pct. 121.

^[170] Cauza 199/82 (*supra*, nota 11).

^[171] Cauza C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd.* [1990] ECR I-2433.

^[172] Cauza 222/86, *Heylens* (*supra*, nota 26).

^[173] Cauza C-253/00, *Muñoz* (*supra*, nota 62).

^[174] Cauza C-453/99, *Courage* (*supra*, nota 31).

Cu toate acestea, cea mai deosebită dintre hotărârile intervenționiste ale Curții care necesită disponibilitatea unui remediu specific, de drept UE, este hotărârea *Francovich*. Această hotărâre a stabilit principiul răspunderii statului de a plăti despăgubiri pentru încălcarea dreptului UE.

Cauzele C-6 și 9/90, *Francovich și Bonifaci/Italia*

[1991] ECR I-5357

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 5 CEE a devenit art. 4 alin. (3) TUE]

Reclamanții au introdus o acțiune împotriva Italiei, ca urmare a neimplementării de către guvern a Directivei 80/987 privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului. Nu fuseseră adoptate niciun fel de măsuri în conformitate cu directiva în scopul garantării plății salariilor datorate de angajatori, iar reclamanții au susținut că statul era dator să le achite sumele ce li se datorau. CJUE a hotărât că, deși dispozițiile directivei nu erau suficient de precise pentru a avea efect direct, acestea intenționau în mod clar să confere drepturi, de care aceste persoane fuseseră private din cauză că statul nu le implementase.

CEJ

29. Instanța națională ridică astfel problema existenței și a întinderii răspunderii statului pentru prejudiciile care decurg din încălcarea obligațiilor care îi incumbă în temeiul dreptului comunitar. (...)

a) Cu privire la principiul răspunderii statului

31. Mai întâi, trebuie amintit că Tratatul CEE a creat o ordine juridică proprie, care este integrată în sistemele juridice ale statelor membre și care este obligatorie pentru instanțele acestora. Subiectele acestei ordini juridice sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora. Dreptul comunitar nu creează doar obligații în sarcina particularilor, ci este destinat să le confere și drepturi acestora care intră în patrimoniul lor juridic. Aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când sunt acordate în mod explicit prin tratat, ci și ca urmare a unor obligații pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare (a se vedea cauza 26/62, *Van Gend en Loos* și cauza 6/64, *Costa/ENEL*).

32. De asemenea, trebuie amintit că, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, instanțele naționale care trebuie să aplice, în cadrul competențelor lor, dispozițiile de drept comunitar au obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme și de a proteja drepturile pe care acestea le conferă particularilor (a se vedea în special cauza 106/77, *Simmenthal* și cauza C-213/89, *Factortame*).

33. Trebuie constatat că deplina eficacitate a normelor comunitare ar fi împiedicată, iar protecția drepturilor pe care acestea le recunosc ar fi diminuată în cazul în care particularii nu ar avea posibilitatea de a obține repararea prejudiciului atunci când drepturile le-au fost lezate printr-o încălcare a dreptului comunitar imputabilă unui stat membru.

34. Posibilitatea reparării prejudiciului de către un stat membru este indispensabilă în special atunci când, precum în prezenta cauză, efectul deplin al normelor comunitare este condiționat de o acțiune din partea statului și atunci când, în consecință, în absența unei asemenea acțiuni, particularii nu pot să invoce în fața instanțelor naționale drepturile care le sunt recunoscute de dreptul comunitar.

35. Rezultă că principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care îi sunt imputabile este inerent sistemului tratatului.

36. Obligația statelor membre de a repara aceste prejudicii se întemeiază și pe articolul 5 din tratat, potrivit căruia statele membre au obligația de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care le incumbă în temeiul dreptului comunitar.

Or, printre aceste obligații se află și aceea de a elimina consecințele nelegale ale unei încălcări a dreptului comunitar (...).

Contrar declarației sale anterioare în sensul că tratatele nu intenționează să creeze mijloace procesuale noi^[175], CJUE a stabilit că principiul răspunderii statului este inherent tratatelor, menționând că trebuie să existe o acțiune în despăgubire împotriva statului pentru încălcarea dreptului UE^[176]. De asemenea, *Francovich* cerea instanțelor naționale să asigure disponibilitatea unei acțiuni în repararea prejudiciilor cauzate prin încălcarea unei măsuri UE care nu se bucura de efect direct^[177]. Aceasta a reprezentat încă o mișcare importantă în direcția îmbunătățirii eficacității directivelor neimplementate^[178], prin prezentarea unor remedii alternative în justiție, pentru cazurile în care dreptul național nu putea fi interpretat diferit, de o manieră compatibilă cu o directivă neimplementată^[179].

Cu toate acestea, în ciuda importanței principiului enunțat, *Francovich* nu a oferit decât indicații minime pentru viitor^[180]. Au fost stabilite trei condiții de bază pentru încălcările constând în neimplementarea de către stat a unei *directive*: conferirea unor drepturi speciale în favoarea unei persoane private^[181], al căror conținut trebuie să poată fi identificat pe baza directivei și o legătură de cauzalitate între încălcarea de către stat a obligației sale și prejudiciul produs persoanei^[182]. În legătură cu alte condiții, Curtea a făcut trimitere la principiul deja familiar al autonomiei procedurale naționale^[183].

(B) CLARIFICAREA ȘI EXTINDEREA PRINCIPIULUI

Ocazia unor clarificări a apărut în cauzele reunite *Brasserie du Pêcheur* și *Factortame III*, în care *Bundesgerichtshof* (Curtea Federală Germană) și *English High Court* au înaintat o serie de întrebări^[184].

[175] Dougan afirmă că în vreme ce Curtea intenționa să dezvolte un sistem comunitar de răspundere a autorităților publice și un drept la reparații, ea nu dorea în mod necesar să creeze „o cale în justiție comunitară pentru acordarea de despăgubiri” concretă: a se vedea „The Francovich Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community Remedial Competence” (2000) 6 EPL 103.

[176] M. ROSS, „Beyond Francovich” (1993) 56 MLR 55; P. CRAIG, „Francovich, Remedies and the Scope of Damages Liability” (1993) 109 LQR 595.

[177] D. CURTIN, „State Liability under Private Law: A New Remedy for Private Parties” (1992) 21 ILJ 74.

[178] *Supra*, Capitolul 7.

[179] A se vedea, e.g., cauza C-334/92, *Wagner Miret/Fondo de Garantía Salarial* [1993] ECR I-6911; cauza C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] ECR I-4961; cauza C-81/98, *Alcatel Austria/Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr* [1999] ECR I-7671; cauza C-111/97, *Evobus Austria* [1998] ECR I-5411; cauza C-258/97, *Hospital Ingeieure Krakenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH (HI)/Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft* [1999] ECR I-1405; cauza C-131/97, *Carbonari/Università degli Studi di Bologna* [1999] ECR I-1103.

[180] Pentru o contestare fundamentală a însuși conceptului de răspundere a statului, a se vedea C. HARLOW, „Francovich and the Problem of the Disobedient State” (1996) 2 ELJ 199.

[181] A se compara cu cauza C-22/02, *Peter Paul și alții/Bundesrepublik Deutschland* [2004] ECR I-9425.

[182] Cauzele C-6 și 9/90, *Francovich* [1991] ECR I-5357, pct. 39-40b.

[183] *Idem*, pct. 42-43.

[184] N. EMILIOU, Notă (1996) 21 ELRev 399; HARLOW (*supra*, nota 180); J. CONVERY, „State Liability in the UK after *Brasserie du Pêcheur*” (1997) 34 CMLRev 603; P. CRAIG, „Once More unto the Breach: The Community, the State and Damages Liability” (1997) 105 LQR 67; P. OLIVER, Notă (1997) 34 CMLRev 635.

**Cauzele C-46/93 și C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA/Germania
și R./Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd. și alții**
[1996] ECR I-1029

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 5 și art. 164 CE au devenit art. 4 alin. (3) și art. 19 alin. (1) TUE,
respectiv art. 30, art. 52, art. 189
și art. 215 CE au devenit art. 34, art. 49, art. 288 și art. 340 TFUE]

Trimiterea din *Factortame* a luat naștere în contextul aceleiași stări de fapt ca și în *Factortame I* (supra) și *II*, în care pescarii spanioli invocaseră articolul 52 CE pentru a contesta condițiile prevăzute de legislația Regatului Unit privind înregistrarea ca vas britanic^[185]. Reclamanții au solicitat despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea tratatelor de către Regatul Unit. În același timp, într-o cauză decurgând dintr-un litigiu având ca obiect legile germane privind puritatea berii, în care se constata că Germania încălcă articolul 30 CE; o fabrică de bere franceză, care a suferit pierderi în momentul în care a fost nevoită să înceteze exportul către Germania, a solicitat despăgubiri de la statul german. În fața CEJ s-a susținut că nu ar trebui să se acorde despăgubiri pentru încălcarea dreptului UE capabil de efect direct, din moment ce sunt deja disponibile căi legale naționale pentru aceasta.

CEJ

19. Această argumentare nu poate fi reținută.

20. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, posibilitatea oferită justițiabililor de a invoca în fața instanțelor naționale dispozițiile direct aplicabile ale tratatului nu constituie decât o garanție minimă și nu este suficientă pentru a asigura singură aplicarea deplină și completă a tratatului (...). Destinată să determine aplicarea cu prioritate a dispozițiilor dreptului comunitar față de dispozițiile naționale, această posibilitate nu este de natură să garanteze particularului, în toate cazurile, beneficiul drepturilor pe care i le conferă dreptul comunitar și în special să evite ca acesta să sufere un prejudiciu ca urmare a unei încălcări a acestui drept imputabilă unui stat membru. Or, astfel cum rezultă din *Hotărârea Francovich și alții*, punctul 33, deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi împiedicată în cazul în care particularii nu ar avea posibilitatea de a obține repararea prejudiciului atunci când le-au fost lezate drepturile printr-o încălcare a dreptului comunitar.

(...)

22. Cu atât mai mult, aceasta este situația în cazul încălcării unui drept conferit direct de o normă comunitară, pe care particularii au dreptul să o invoce în fața instanțelor naționale. În această ipoteză, dreptul la repararea prejudiciului constituie corolarul necesar al efectului direct recunoscut dispozițiilor comunitare a căror încălcare se află la originea prejudiciului cauzat.

[CJUE a respins argumentul guvernului german potrivit căruia un drept general la reparații, ca drept comunitar, nu putea fi creat decât pe cale legislativă și și-a apărut propriul rol de interpret al tratatelor.]

27. Întrucât tratatul nu conține dispoziții care să reglementeze în mod expres și precis consecințele încălcării dreptului comunitar de către statele membre, revine Curții sarcina, în exercitarea misiunii de a asigura respectarea legii în interpretarea și aplicarea tratatului care i-a fost încredințată prin articolul 164 din tratat, să se pronunțe asupra unei asemenea probleme potrivit metodelor de interpretare general acceptate, în special făcând apel la principiile fundamentale ale sis-

^[185] Cauza C-221/89, *R./Secretary of State for Transport, ex p. Factortame* [1991] ECR I-3905, cunoscută ca *Factortame II*.

temului juridic comunitar și, dacă este cazul, la principii generale comune sistemelor juridice ale statelor membre.

28. De altfel, în materia răspunderii extracontractuale a Comunității pentru prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercitiul funcțiilor lor, articolul 215 al doilea paragraf din tratat face trimitere la principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre.

29. Principiul răspunderii extracontractuale a Comunității instituit astfel în mod expres la articolul 215 din tratat nu este decât o expresie a principiului general cunoscut în ordinele juridice ale statelor membre, conform căruia o acțiune sau o inacțiune nelegală antrenează obligația de a repara prejudiciul cauzat. De asemenea, această dispoziție subliniază obligația autorităților publice de a repara prejudiciile cauzate în exercitarea funcțiilor lor.

În loc să se inspire numai din principiul eficienței și din art. 4 alin. (3) TFUE (fostul art. 10 CE), astfel cum a făcut în *Francovich*, CJUE a plasat aici principiul răspunderii statului în contextul dispozițiilor tratatelor privind răspunderea instituțiilor UE, prevăzută de art. 340 TFUE, care se bazează, la rândul său, în mod expres, pe principiile generale comune statelor membre. Acest raționament pare menit să legitimeze dezvoltarea principiului răspunderii statului, deducându-l din principiile consacrate ale sistemelor juridice naționale, și nu din imaginația CJUE.

Inspirându-se din principiile de drept internațional și din jurisprudența sa referitoare la art. 258 TFUE, Curtea a hotărât că statul este răspunzător oricare ar fi organul vinovat de încălcare și indiferent de separația internă a puterilor între autoritățile constituționale^[186]. În cauze ulterioare, ea a adăugat că statele membre nu trebuie să modifice distribuția competențelor și responsabilităților între organele publice și că, în cazul statelor cu structură federală, repararea prejudiciului nu trebuie să fie realizată de către statul federal^[187], iar statelor li se permite, deși nu li se impune, să prevadă răspunderea funcționarilor individuali responsabili de încălcare în egală măsură cu a statului^[188].

Într-o evoluție notabilă, Curtea a statuat în cauza *Köbler* că principiul răspunderii statului se aplică inclusiv încălcărilor dreptului UE de către instanțele naționale de ultim grad. În speță era vorba despre abținerea *Verwaltungsgericht* (Curtea Supremă Administrativă Austriacă) de a adresa CJUE întrebarea dacă un anumit spor de vechime pentru profesorii universitari din universitățile austriace contravenea dispozițiilor tratatelor referitoare la libera circulație a lucrătorilor. O hotărâre anterioară a CJUE asupra unei probleme similare părea să indice o încălcare a art. 45 TFUE, dar în *Köbler*, *Verwaltungsgericht*, CJUE a adoptat o nouă interpretare a faptelor, pe care o respinsese în cazul anterior, și anume că sporul constituia o recompensă pentru loialitate și putea fi considerat astfel justificat, conform art. 45.

[186] R. DAVIS, „Liability in Damages for a Breach of Community Law: Some Reflection on the Question of Who to Sue and the Concept of «the State»” (2006) 31 ELRev 69.

[187] Cauza C-302/97, *Konle/Austria* [1999] ECR I-3099, pct. 61-64. Curtea a hotărât, de asemenea, în cauza C-424/97, *Haim/Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein* [2000] ECR I-5123, pct. 31-32 că, în statele care nu au o structură federală, repararea prejudiciului cauzat persoanelor private poate fi realizată de o entitate de drept public distinctă din punct de vedere juridic de stat sau de către un organ teritorial autonom cu competențe delegate.

[188] Cauza C-470/03, *AGM-COS.MET Srl/Suomen valtio and Tarmo Lehtinen* [2007] ECR I-2749.

Cauza C-224/01, Gerhard Köbler/Republicii Austria

[2003] ECR I-10239

33. Având în vedere rolul esențial jucat de puterea judecătorească în protejarea drepturilor conferite persoanelor private prin normele comunitare, eficiența deplină a acestor norme ar fi afectată și protecția drepturilor recunoscute de acestea ar fi diminuată dacă justițiabilii ar fi împiedicați să obțină despăgubiri, în anumite condiții, atunci când drepturile lor sunt afectate printr-o încălcare a dreptului comunitar imputabilă hotărârii unei instanțe de ultim grad de jurisdicție dintr-un stat membru.

34. În această privință, trebuie subliniat că o instanță care decide în ultim grad reprezintă, prin definiție, ultimul organ judiciar în fața căruia persoanele pot valorifica drepturile care le sunt recunoscute de dreptul comunitar. Având în vedere că încălcarea acestor drepturi printr-o hotărâre a unei astfel de instanțe, care a devenit definitivă, nu mai poate fi, de regulă, corectată, persoanele private nu pot fi lipsite de posibilitatea de a angaja răspunderea statului pentru a obține în acest fel protecția drepturilor lor.

35. De altfel, tocmai pentru a evita nerespectarea drepturilor conferite persoanelor private de dreptul comunitar, o instanță ale cărei hotărâri nu pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern este obligată să sesizeze Curtea de Justiție, în temeiul articolului 234 alineatul (3) CE.

36. Prin urmare, din cerințele inerente protecției drepturilor persoanelor private care se prevalază de dreptul comunitar, rezultă că acestea trebuie să aibă posibilitatea de a obține în fața unei instanțe naționale repararea prejudiciului cauzat prin încălcarea acestor drepturi ca urmare a hotărârii unei instanțe care judecă în ultim grad de jurisdicție.

CJUE a respins o serie de argumente aduse de mai multe guverne care au intervenit în cursul procedurii, împotriva extinderii răspunderii statului asupra conduitei instanțelor de ultim grad. Acestea includeau argumente bazate pe principiul securității juridice, principiul *res judicata*, independența și autoritatea puterii judecătorești și pe alte aspecte mai practice, cum ar fi absența unei instanțe naționale competente să decidă asupra conduitei unei instanțe de ultim grad^[189]. CJUE și-a întemeiat respingerea acestor obiecții pe faptul că în sistemul CEDO despăgubirile din partea statului pot fi obținute pentru încălcări ale Convenției izvorâte dintr-o hotărâre a unei instanțe naționale de ultim grad. Hotărârea *Köbler* a fost confirmată ulterior în cauza *Traghetti del Mediterraneo*, și câțiva ani mai târziu, în *Comisia/Italia*, în care CJUE a condamnat legislația italiană care urmărea în principal să limiteze răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate de o instanță de ultim grad^[190].

După cauza *Brasserie du Pêcheur* și, în special, în urma raționamentului de la pct. 22 al acestei hotărâri, s-a ridicat întrebarea dacă obligația de despăgubire pentru încălcarea dreptului UE ar putea fi extinsă și asupra încălcărilor dreptului comunitar de către persoane private^[191]. Problema a apărut în cauza *Courage*, în care CJUE a reiterat bine-cunoscutul raționament al „noii ordini juridice” din cauza *Van Gend en Loos*. Curtea a continuat subliniind natura fundamentală a interdicției acordurilor anti-concurențiale, prevăzută de art. 101 TFUE, a cărei încălcare ar anula automat orice astfel de acord.

[189] Cauza C-224/01, [2003] ECR I-10239, pct. 37-50: C. CLASSEN, Notă (2004) 41 CMLRev 813.

[190] Cauza C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA/Italia* [2006] ECR I-5177; cauza C-379/10, *Comisia/Italia*

EU:C:2011:775.

[191] AG Van Gerven în cauza C-128/92, *Banks/British Coal* [1994] ECR I-1209 și, în afara calității sale judiciare, în „Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after *Francovich* and *Brasserie*” (1996) 45 ICLQ 507, 530-532.

Cauza C-453/99, *Courage Ltd./Crehan*

[2001] ECR I-6297

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 și art. 86 CE au devenit art. 101 și art. 102 TFUE]

23. În al treilea rând, trebuie să se amintească faptul că s-a stabilit deja de către Curte că articolul 85 alineatul (1) din tratat și articolul 86 din Tratatul CE produc efecte directe în relațiile dintre persoanele private și creează drepturi pentru justițiabili, pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze (...).

(...)

25. În ceea ce privește posibilitatea de a solicita repararea prejudiciului cauzat de un contract sau un comportament susceptibil să restrângă sau să denatureze concurența, trebuie amintit, mai întâi, că, în conformitate cu o jurisprudență constantă, este de competența instanțelor naționale, cărora le revine sarcina de a aplica, în cadrul competențelor lor, dispozițiile dreptului comunitar, să asigure efectul deplin al acestor norme și să protejeze drepturile pe care acestea le conferă persoanelor private (...).

26. Deplina eficacitate a articolului 85 din tratat și, în special, efectul util al interdicției enunțate la alineatul (1) al acestuia ar fi contestate dacă nu ar fi posibil pentru orice persoană să solicite repararea prejudiciului care i-a fost cauzat de un contract sau un comportament susceptibil să restrângă sau să denatureze concurența.

27. Într-adevăr, un astfel de drept consolidează caracterul operațional al regulilor comunitare de concurență și este de natură să descurajeze acordurile sau practicile, adesea disimulate, susceptibile să restrângă sau să denatureze concurența. Din această perspectivă, acțiunile în despăgubire în fața instanțelor naționale pot contribui substanțial la menținerea unei concurențe efective în Comunitate.

28. În aceste condiții, nu se poate exclude *a priori* posibilitatea introducerii unei astfel de acțiuni de către o parte la un contract care ar fi considerat contrar regulilor de concurență.

Cauza *Courage*, susținută de hotărârile ulterioare în *Manfredi*, *Kone* și *Pfleiderer*^[192], prezintă importanță datorită cerinței pe care o impune, ca dreptul național să prevadă o acțiune în despăgubiri împotriva unei persoane private, pentru încălcarea normelor din tratat privind concurența, dar rămâne incertă măsura aplicării acesteia în cazul altor dispoziții din tratate, cum ar fi cele privind libera circulație sau discriminarea^[193]. După ani de consultări și propuneri ale Comisiei, Consiliul a adoptat în 2014, o directivă privind regulile care guvernează acțiunile în despăgubiri în temeiul dreptului național pentru încălcarea

[192] Cauzele C-295-298/04, *Manfredi* (supra, nota 31); cauza C-557/12, *Kone AG/OBB Infrastruktur* EU:C:2014:1317; cauza C-360/09, *Pfleiderer* EU:C:2011:389.

[193] W. VAN GERVEN, „*Crehan and the Way Ahead*” (2006) 17 EBLR 269; S. DRAKE, „*Scope of Courage and The Principle of “Individual Liability” for Damages*” (2006) 26 ELRev 841; N. REICH, „*Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in Case of Breach of EC Rights*” (2007) 44 CMLRev 705; F. MARCOS și A. SÁNCHEZ GRAELLS, „*Towards a European Tort Law? Damages Actions for Breach of EC Antitrust Rules*” (2008) ERPL 469; K. APPS, „*Damages claims against Trade Unions after Viking and Laval*” (2009) 34 ELRev 141; R. Nazzini, „*Potency and Act of the Principle of Effectiveness: The Development of Competition Law Remedies and Procedures in Community Law*”, în C. BARNARD și O. ODUDU (ed.), *Outer Limits of European Union Law* (Hart, 2009); E. HJELMENG, „*Competition Law Remedies: Striving for Coherence or Finding New Ways?*” (2013) 50 CMLRev 1007; K. HAVU, „*Horizontal Liability for Damages in EU Law – The Changing Relationship of EU and National Law*” (2012) 18 ELJ 407.

dreptului concurenței^[194]. De asemenea, Comisia a emis o consultare și ulterior, o recomandare privind principiile comune pentru mecanismele de despăgubire colectivă, la nivel național pentru încălcarea drepturilor UE, incluzând, fără a se limita la acestea, pretențiile privind concurența și menționând expres protecția consumatorilor, protecția mediului, protecția datelor cu caracter personal, legislația privind serviciile financiare și protecția investitorilor ca domenii potrivite pentru despăgubiri colective^[195].

(C) CONDIȚIILE PENTRU RĂSPUNDEREA STATULUI

După ce a formulat principiul de bază al răspunderii statului, CJUE a detaliat în cauza *Braserie du Pêcheur* condițiile unei astfel de răspunderi, inspirându-se din art. 340 TFUE, care reglementează răspunderea instituțiilor UE. În formularea Curții, condițiile în care este atrasă răspunderea statelor pentru încălcarea dreptului UE nu pot fi diferite față de cele care guvernează răspunderea UE în circumstanțe similare^[196].

Cauzele C-46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Germania*
[1996] ECR I-1029

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 189 și art. 215 CE au devenit art. 288 și art. 340 TFUE]

43. Regimul pe care Curtea l-a stabilit în temeiul articolului 215 din tratat, în special cu privire la răspunderea derivată din adoptarea de acte normative, ține seama, printre altele, de complexitatea situațiilor care trebuie reglementate, de dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor și, mai precis, de marja de apreciere de care dispune autorul actului contestat.

44. Jurisprudența Curții referitoare la răspunderea extracontractuală a Comunității a fost elaborată, în special cu privire la actele normative care implică decizii de politică economică, ținându-se seama de puterea largă de apreciere de care dispun instituțiile pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare.

45. Astfel, concepția restrictivă a răspunderii Comunității derivate din exercitarea activităților sale normative se explică, pe de o parte, prin faptul că exercitarea funcției legislative, chiar și în cazurile în care există un control jurisdicțional al legalității actelor, nu trebuie să fie împiedicată de perspectiva formulării unor acțiuni în despăgubiri de fiecare dată când interesul general al Comunității impune luarea unor măsuri normative care pot să aducă atingere intereselor particularilor, iar pe de altă parte, prin faptul că, într-un context normativ caracterizat prin existența unei puteri largi de apreciere, indispensabilă pentru punerea în aplicare a unei politici comunitare, răspunderea Comunității nu poate fi angajată decât dacă instituția în cauză a încălcat, în mod manifest și grav, limitele impuse în privința exercitării puterii sale de apreciere.

46. Odată amintite aceste aspecte, trebuie să se constate că legiuitorul național, precum, de altfel, instituțiile comunitare, nu dispune în mod sistematic de o putere largă de apreciere atunci când acționează într-un domeniu reglementat de dreptul comunitar. Dreptul comunitar îi poate impune obligații de rezultat sau obligații de a face sau de a nu face care îi reduc, uneori în mod

^[194] Comisia a continuat cu o Cartă albă privind despăgubirile pentru încălcarea normelor antitrust ale CE, COM(2008) 165, și în final a fost adoptată o directivă la sfârșitul anului 2014: a se vedea http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/damages_directive_final_en.pdf.

^[195] Recomandarea Comisiei din 11 iunie 2013 [2013] JO L201/60.

^[196] CJUE a arătat însă, că dreptul național poate, dacă dorește, să impună condiții mai stricte: a se vedea pct. 66 și, de asemenea, cauza C-524/04, *Thin Cap* (supra, nota 11) și cauza C-429/09, *Fuß* (supra, nota 168).

considerabil, marja de apreciere. Aceasta este în special situația atunci când, precum în circumstanțele avute în vedere în Hotărârea Francovich și alții, statul membru este obligat, în temeiul articolului 189 din tratat, să ia într-un anumit termen toate măsurile necesare pentru a obține rezultatul prevăzut într-o directivă. În această situație, împrejurarea că obligația adoptării măsurilor respective incumbă legiuitorului național nu are relevanță pentru angajarea răspunderii statului membru pentru fapta de a nu transpune o directivă.

47. În schimb, atunci când un stat membru acționează într-un domeniu în care dispune de o putere largă de apreciere, comparabilă cu cea de care dispun instituțiile comunitare pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare, condițiile în care răspunderea acestuia poate fi angajată trebuie să fie, în principiu, aceleași cu condițiile de care depinde angajarea răspunderii Comunității într-o situație comparabilă.

(...)

51. În asemenea împrejurări, dreptul comunitar recunoaște dreptul la repararea prejudiciului în măsura în care sunt întrunite trei condiții, și anume: norma de drept încălcată să aibă ca obiect acordarea de drepturi particularilor, încălcarea să fie suficient de gravă și, în sfârșit, să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care îi incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate.

(...)

53. (...) aceste condiții corespund în esență cu cele pe care Curtea le-a stabilit, în temeiul articolului 215, în jurisprudența sa referitoare la răspunderea Comunității pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele normative nelegale ale instituțiilor sale.

(...)

55. Referitor la a doua condiție, atât în privința răspunderii Comunității în temeiul articolului 215, cât și în privința răspunderii statelor membre pentru încălcările dreptului comunitar, criteriul decisiv în funcție de care se apreciază o încălcare a dreptului comunitar ca fiind suficient de gravă este nerespectarea manifestă și gravă de către un stat membru sau de către o instituție comunitară a limitelor impuse puterii sale de apreciere.

56. În această privință, printre elementele pe care instanța competentă le poate lua în considerare, trebuie subliniate gradul de claritate și de precizie a normei încălcate, marja de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale sau comunitare, caracterul intenționat sau neintenționat al neîndeplinirii obligației sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuizabil sau nescuizabil al unei eventuale erori de drept, împrejurarea că atitudinea adoptată de către o instituție comunitară a putut contribui la inacțiunea, la adoptarea sau la menținerea unor măsuri sau a unor practici naționale contrare dreptului comunitar.

57. În orice caz, o încălcare a dreptului comunitar este în mod vădit gravă atunci când aceasta a continuat în pofida pronunțării unei hotărâri care constată încălcarea pretinsă, a unei hotărâri preliminare sau a unei jurisprudențe consacrate a Curții în materia respectivă din care rezultă caracterul nelegal al comportamentului în cauză.

În cauza *Brasserie*, CJUE a sugerat că autoritățile naționale trebuie să fi știut că regulile germane privind denumirea berii încălcau dreptul UE, având în vedere hotărârile anterioare ale CJUE în acest sens^[197]. De asemenea, Curtea a arătat că, deși existența unei hotărâri anterioare a CJUE prin care se constata o încălcare a dreptului UE ar indica că o încălcare ulterioară similară constituie o încălcare suficient de gravă, aceasta nu înseamnă că o astfel de hotărâre este *necesară* pentru a constata că a avut loc o încălcare suficient

[197] Instanța germană de trimitere, la primirea hotărârii CJUE în *Brasserie du Pêcheur*, nu a acordat deloc despăgubiri reclamanților, nici măcar în ceea ce privește dispozițiile care reglementau denumirea „bier” pe motiv că nu se stabilise o legătură de cauzalitate directă între încălcarea suficient de gravă imputată Germaniei și prejudiciul suferit: a se vedea [1997] 1 CMLR 971; OLIVER (*supra*, nota 184) 657; E. DEARDS, Notă (1997) 22 ELRev 620.

de gravă^[198]. În mod similar, o parte a condițiilor impuse pentru înregistrare de către *Merchant Shipping Act* (Legea navigației comerciale) era *prima facie* incompatibilă cu dreptul UE, în timp ce altă parte a acestora părea a fi justificată^[199]. Pentru a evalua problema dacă încălcarea era „suficient de serioasă”, instanța engleză a fost încurajată să examineze diferențele juridice existente referitoare la politica comună de pescuit, faptul că Comisia își adusese poziția la cunoștința Regatului Unit în timp util, precum și „aprecierile cu privire la certitudinea dreptului comunitar, exprimate de instanțele naționale în cadrul procedurilor pentru încuviințarea măsurilor provizorii”^[200]. În cauza *Fuß*, faptul că încălcarea a avut loc cu „nerespectarea evidentă a jurisprudenței Curții” făcea ca aceasta să fie suficient de gravă^[201]. Cu toate acestea, faptul că, în *Ogieriakhi*, instanța națională nu apreciasse necesar să sesizeze CJUE cu o trimitere preliminară, nu implica în mod necesar că încălcarea nu era suficient de gravă în scopul angajării răspunderii statului^[202].

CJUE a arătat că problema legăturii de cauzalitate privind prejudiciile rămânea în cele din urmă, să fie stabilită de instanțele naționale^[203], chiar dacă în unele cauze ulterioare, printre care *Leth* și *Kone*, aceasta a oferit orientări juridice clare în ceea ce privește legătura de cauzalitate^[204].

În ceea ce privește problema esențială a *standardului* răspunderii, deși CJUE nu a răspuns în mod direct întrebării guvernului german referitoare la înțelesul noțiunii de „culpă”, Curtea a clarificat că noțiunea de „încălcare suficient de serioasă”, despre care se poate susține că implică conotații de culpă, reprezintă tot ce se poate cere în dreptul intern^[205]. Această poziție a fost confirmată în mod ferm în cauzele *Köbler*, *Traghetti* și *Comisia/Italia*, privind răspunderea statului ca urmare a acțiunii instanțelor naționale. În cauza *Köbler*, CJUE a hotărât că, ținând cont de „natura specifică a funcției judiciare” și de cerințele legi-
time ale securității raporturilor juridice^[206], răspunderea statului în cazurile de încălcare judecătorească este guvernată de aceleași condiții (adică de conferirea de drepturi persoanelor private, încălcarea suficient de serioasă și legătura de cauzalitate între încălcarea imputabilă statului și prejudiciul suferit de persoana privată) și de același standard de răs-

[198] Cauzele 46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra, nota 162), pct. 91-95. Într-adevăr, hotărârea *Danske Slagterier* (supra, nota 168), arată că justițiabilii nu trebuie să aștepte o hotărâre a CEJ în temeiul art. 258 TFUE înainte de a introduce o acțiune în despăgubiri de tipul *Francovich* și că nu este necesar ca dreptul național să prevadă o suspendare a termenului de prescripție pentru o acțiune în despăgubiri până la pronunțarea unei hotărâri a CJUE.

[199] Camera Lorzilor a confirmat în cele din urmă constatarea *Divisional Court* și a *Court of Appeal*, conform căreia încălcarea era suficient de serioasă pentru a angaja răspunderea pentru prejudicii. Pentru seria de hotărâri interne pe această temă, a se vedea [1997] Eu LR 475, [1998] 1 All ER 736, [1999] All ER 640 (CA), [2000] 1 AC 524 (HL) și, în sfârșit, hotărârea *Divisional Court* în [2001] 1 WLR 942.

[200] Cauzele 46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra, nota 162), pct. 63. A se compara cu cauza C-318/13, X EU:C:2014:2133, în care CJUE a oferit instanței naționale o orientare ambivalentă, cu privire la factori ce trebuie avuți în vedere, arătând că CJUE nu se pronunțase încă referitor la sfera dispozițiilor litigioase, nici nu fusese introdusă vreo acțiune în constatarea încălcării tratatelor împotriva statelor membre, dar și că dispoziții similare ale unei directive conexe privind egalitatea între sexe fuseseră considerate contrare principiilor dreptului UE.

[201] Cauza C-429/09, *Fuß* EU:C:2010:7.

[202] Cauza C-244/13, *Ogieriakhi* EU:C:2014:2068.

[203] *Idem*, pct. 65. A se vedea, de asemenea, cauza C-140/97, *Rechberger* (supra, nota 164), pct. 72-73; cauza C-127/95, *Norbrook Laboratories Ltd/Ministry of Agriculture Fisheries and Food* [1998] ECR I-1531.

[204] Cauza C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH/Skatteministeriet* [1998] ECR I-5255, pct. 29; cauza C-94/10, *Danfoss* EU:C:2012:591; cauza C-420/11, *Leth* EU:C:2013:166; cauza C-557/12, *Kone AG/OBB Infrastruktur* EU:C:2014:1317; M. TOMULIC VEHOVEC, „The Cause of Member State Liability” (2012) 20 ERPL 851.

[205] Cauzele 46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra, nota 162), pct. 76-79; cauza C-424/97, *Haim* (supra, nota 187); cauza C-429/09, *Fuß* (supra, nota 168), pct. 65-70.

[206] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra, nota 96), pct. 53.

pundere ca orice altă încălcare de către stat a dreptului UE. În ceea ce privește standardul, răspunderea poate fi angajată numai „în cazul excepțional în care instanța a încălcat în mod evident dreptul aplicabil”^[207]. În cauza *Köbler*, CJUE a repetat conținutul pct. 56 și 57 din cauza *Brasserie du Pêcheur*, dar a adăugat încă un factor care poate fi luat în considerare pentru a se evalua dacă încălcarea este vădită în cazul unei instanțe naționale de ultim grad: neîndeplinirea de către instanța respectivă a obligației sale de a sesiza CJUE în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare.

În cauza *Traghetti del Mediterraneo*, legislația italiană urmărea să restrângă răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat de o instanță de ultim grad, prin excluderea răspunderii în cazul în care încălcarea era rezultatul unei interpretări a dreptului sau al unei aprecieri cu privire la starea de fapt sau la probe, precum și prin limitarea răspunderii doar la cazurile de intenție și abatere gravă din partea instanței naționale^[208]. CJUE a respins susținerea că legislația incriminată asigura un echilibru corect între protecția judiciară efectivă pe de o parte, și securitatea raporturilor juridice și independența judecătorească, de cealaltă parte. Referitor la cerința dovedirii intenției și a abaterii grave a instanței naționale, CJUE a hotărât:

(...) deși este posibil ca dreptul național să precizeze criteriile, referitoare la natura sau la gradul unei încălcări, care trebuie să fie îndeplinite pentru ca răspunderea statului să poată fi angajată din cauza unei încălcări a dreptului comunitar, imputabilă unei instanțe naționale de ultim grad de jurisdicție, aceste criterii nu pot, în niciun caz, să impună cerințe mai stricte decât cele care decurg din condiția unei încălcări evidente a dreptului aplicabil, astfel cum a fost precizată la punctele 53-56 din hotărârea *Köbler*^[209].

În mod asemănător, excluderea răspunderii pentru modul de interpretare a dreptului sau de evaluare a stării de fapt ori a probelor de către instanța națională de ultim grad „ar anula efectul util” al principiului stabilit în *Köbler*, din moment ce o încălcare vădită a dreptului UE poate apărea din oricare din aceste două tipuri de activitate judecătorească, mai ales atunci când sunt îndeplinite de o instanță de ultim grad^[210].

Pe baza situației de fapt din cauza *Köbler*, CJUE a hotărât că, deși în mod normal instanța națională era cea care trebuia să aplice legea la situația de fapt din cauză, în cazul de față Curtea deținea suficiente informații pentru a putea oferi indicații cu privire la îndeplinirea condițiilor răspunderii statului^[211]. Problema era dacă *Verwaltungsgericht* din Austria „încălcase vădit” dreptul UE, prin faptul că nu sesizase încă o dată CJUE cu o întrebare preliminară referitoare la compatibilitatea sporului de vechime la locul de muncă cu art. 45 TFUE. *Verwaltungsgericht* înaintase inițial această întrebare Curții, dar o retrăsese ulterior, la sugestia grefierului CJUE, care a presupus că problema fusese soluționată în favoarea profesorului *Köbler* prin hotărârea anterioară din cauza *Schöning-Kougebetopoulou*^[212], care constata incompatibilitatea unui spor similar de vechime cu art. 45 TFUE. Cu toate

[207] *Idem*, pct. 52-53; B. BEUTLER, „State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?” (2009) 46 CMLRev 773.

[208] Cauza C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo* (supra, nota 190); cauza C-379/10, *Comisia/Italia* EU:C:2011:775; G. ANAGNOSTARAS, „Erroneous Judgments and the Prospect of Damages” (2006) 31 ELRev 735; M. RODRIGUEZ, „State Liability for Judicial Acts in European Community Law” (2005) 11 CJEL 605.

[209] Cauza C-173/03 (supra, nota 44).

[210] *Idem*, pct. 34-40. A se vedea procedurile de continuare introduse de Comisie împotriva Italiei pentru aceeași încălcare: cauza C-379/10, *Comisia/Italia* EU:C:2011:775.

[211] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra, nota 96), pct. 101.

[212] Cauza C-15/96, *Kaliopa Schöning-Kougebetopoulou/Freie und Hansestadt Hamburg* [1998] ECR I-47.

acestea, *Verwaltungsgericht* a hotărât apoi să recalifice sporul de vechime ca bonus de loialitate prevăzut de dreptul național, posibil în scopul de a evita aplicarea hotărârii *Schöning-Kougebetopoulou*. Însă, adoptând o poziție indulgentă față de recalificarea făcută de *Verwaltungsgericht*, CJUE a hotărât că, prin omisiunea de a retrimite întrebarea formulată în temeiul art. 267 TFUE^[213], încălcarea dreptului comunitar nu era suficient de evidentă pentru a atrage răspunderea statului^[214].

În cauza *British Telecom*^[215], CJUE a fost de acord că Regatul Unit implementase greșit o directivă privind achizițiile publice, dar a concluzionat că acest fapt nu se ridică la nivelul unei „încălcări suficient de serioase”, din moment ce dispoziția nu era clară și precisă, interpretarea Regatului Unit fiind făcută cu bună credință și cu respectarea obiectivelor și a termenilor directivei, iar hotărârile anterioare ale CJUE sau ale Comisiei nu ofereau nicio orientare. O hotărâre similară a fost pronunțată în cauza *Denkavit*, în legătură cu transpunerea incorectă de către Germania a unei directive privind impozitarea societăților comerciale, unde aproape toate statele membre adoptaseră aceeași interpretare a directivei ca și Germania, astfel că nu exista jurisprudență referitoare la respectiva prevedere^[216]. Au urmat și alte hotărâri pe această linie^[217].

În cazul în care dreptul UE lasă o marjă de apreciere considerabilă autorităților naționale, răspunderea statului depinde de constatarea unei încălcări vădite și grave a limitelor acelei aprecieri^[218]. În sens contrar, în cauza *Dillenkofer*^[219], referitor la omisiunea Germaniei de a implementa Directiva 90/314 privind pachetele de servicii pentru vacanțe, CJUE a hotărât că *Francoovich* stabilise că netranspunerea unei directive în termenul limită prevăzut constituia *prin ea însăși* o încălcare suficient de serioasă^[220]. În mod asemănător în cauza *Lomas*, refuzul Regatului Unit de a acorda licențe de export pentru oi vii către Spania, pe motiv că abatoarele spaniole nu îndeplineau condițiile unei directive a UE, constituia o încălcare suficient de serioasă, datorită lipsei marjei de apreciere lăsate statelor membre de către directivă, clarității dispoziției din tratat încălcate și absenței unor motive verificate corespunzător^[221]. Hotărâri similare au fost pronunțate în cauzele *AGM-COS.MET*^[222] și *Synthon BV*^[223] în care nu era loc pentru marja de apreciere a statului^[224].

[213] Interesant este că, deși dispoziția din dreptul comunitar încălcată de instanța austriacă era art. 267 TFUE (fostul art. 234 CE), dispoziția analizată de CJUE pentru a stabili dacă prima condiție a răspunderii (conferirea de drepturi persoanelor private) era îndeplinită, a fost art. 45 TFUE privind libera circulație a lucrătorilor.

[214] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra, nota 96), pct. 121-124.

[215] Cauza C-392/93, *R/HM Treasury*, ex p. *British Telecommunications plc* [1996] ECR I-1631.

[216] Cauzele C-283/94, 291 și 292/94, *Denkavit International/Bundesamt für Finanzen* [1996] ECR I-5063, pct. 51-52.

[217] Cauza C-319/96, *Brinkmann* (supra, nota 204), pct. 30-32; cauza C-127/95, *Norbrook* (supra, nota 203).

[218] Cauza C-278/05, *Robins și alții/Secretary of State for Work and Pensions* [2007] ECR I-1053; cauzele C-501, 506, 540 și 541/12, *Specht EU*: C-2014:2005.

[219] Cauzele C-178-179/94 și 188-190/94, *Dillenkofer/Germania* [1996] ECR I-4845, pct. 21-23. Pentru o situație care implica implementarea greșită, nu neimplementarea, a Directivei privind pachetele de servicii pentru vacanțe, care constituia, de asemenea, o încălcare suficient de serioasă, a se vedea cauza C-140/97, *Rechberger* (supra, nota 164), pct. 51-53.

[220] Cauzele C-178-179/94 și 188-190/94, *Dillenkofer* (supra, nota 219), pct. 21-23.

[221] Cauza C-5/94, *R/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, ex p. *Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553, pct. 28-29; cauza C-118/00, *Larsy/INASTI* [2001] ECR I-5063; cauza C-150/99, *Stockholm Lindöpark Aktiebolag/Suedia* [2001] ECR I-493.

[222] Cauza C-470/03, *AGM-COS.MET Srl/Suomen valtio și Tarmo Lehtinen* (supra, nota 188).

[223] Cauza C-452/06, *R*, ex p. *Synthon BV/Licensing Authority of the Department of Health* [2008] ECR I-7681.

[224] A se compara cu cauza C-63/01, *Evans* (supra, nota 40), pct. 82-88.

(D) RĂSPUNDEREA STATULUI ȘI CADRUL NAȚIONAL AL MIJLOACELOR PROCESUALE

În timp ce hotărârile *Brasserie de Pêcheur/Factortame III* ofereau indicații cu privire la condițiile care guvernează răspunderea statului, multe probleme au fost lăsate pe seama dreptului național, sub rezerva bine-cunoscutei principii ale echivalenței și efectivității^[225]. Cu alte cuvinte, în timp ce condițiile esențiale ale răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE sunt definite de dreptul UE^[226], acțiunea în despăgubiri este prevăzută în cadrul fiecăruia dintre sistemele juridice interne, cu regulile lor procedurale și materiale variate privind probleme cum ar fi termenele de prescripție, legătura de cauzalitate, diminuarea prejudiciului și evaluarea daunelor^[227].

În ceea ce privește principiul *efectivității*, CJUE a decis în *Brasserie/Factortame* că legea germană care limita răspunderea statului în contextul exercitării funcției sale legislative, precum și anumite cerințe din dreptul englez, cum ar fi „abuzul de putere” sau dovada abuzului în serviciu, făceau obținerea despăgubirilor extrem de dificilă. Referitor la întinderea despăgubirilor, Curtea a hotărât că „repararea prejudiciilor cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare pierderii sau prejudiciului suferit”^[228]. Această cerință de proporționalitate este puternică, amintind de hotărârea din *Marshall II*^[229], iar orice limite s-ar impune în cazul întinderii despăgubirilor disponibile trebuie să fie rezonabile. Regulile referitoare la diminuarea prejudiciului sunt acceptabile^[230], dar excluderea totală a beneficiilor nerealizate sau restrângerea despăgubirilor la interese speciale cum ar fi proprietatea^[231], sau impunerea unor condiții restrictive suplimentare pentru recuperarea altor pierderi decât proprietatea^[232], ar încălca principiul efectivității^[233]. Deși CJUE a respins cererea guvernului german cu privire la limitarea în timp a efectelor hotărârii din *Brasserie*, Curtea a arătat că Germania poate ține seama, în

[225] Pentru discuții pe marginea condițiilor procedurale care prevalează în diferite state membre, a se vedea C. KREMER, „Liability for Breach of EC Law” (2003) 22 YBEL 203; H. XANATHI, „Effective Judicial Protection at the National Level Against Breaches of EC Law” (2005) 5 EJLR 409.

[226] Cauza C-300/04, *Eman* (supra, nota 151), pct. 70.

[227] În cauza C-228/98, *Dounias* (supra, nota 120), disponibilitatea excepțională a probei cu martori în procedura angajării răspunderii statului a fost considerată compatibilă cu principiile echivalenței și efectivității. A se vedea, de asemenea, cauza C-118/00, *Larsy* (supra, nota 221).

[228] Cauzele 46 și 48/93 (supra, nota 162), pct. 82. În C-429/09, *Fuß* (supra, nota 168), CJUE a hotărât că dreptului național îi revine sarcina să stabilească, cu respectarea cerințelor efectivității și echivalenței, dacă despăgubirea ar trebui să constea în acordarea de timp liber suplimentar, în locul unei indemnizații pecuniare și să prevadă metoda de calcul a compensației.

[229] Cauza C-271/91, *Marshall/Southampton și South West Hampshire Area Health Authority II* [1993] ECR I-4367.

[230] Cauza C-445/06, *Danske Slagterior* (supra, nota 168).

[231] Cauzele 46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra, nota 162), pct. 84-88.

[232] Cauza C-470/03, *AGM* (supra, nota 188), pct. 90-96, privind o normă finlandeză care supunea dreptul la repararea prejudiciului cu excepția prejudiciilor aduse persoanelor sau proprietății, condiții ca prejudiciul să rezulte fie dintr-o faptă penală, fie din exercitarea autorității publice sau să existe „motive deosebit de serioase” pentru acordarea de despăgubiri.

[233] Cu privire la diminuarea prejudiciilor și cu privire la prejudiciile economice în general, a se vedea cauza C-410/98, *Metallgesellschaft* (supra, nota 58), pct. 91; cauzele C-295-298/04, *Manfredi* (supra, nota 31). În ceea ce privește despăgubirile exemplare din dreptul englez, CJUE a hotărât în cauza *Brasserie du Pêcheur* că o astfel de compensare nu poate fi exclusă în cazul încălcării de către stat a dreptului UE în împrejurări similare celor care ar da naștere unei astfel de despăgubiri în cadrul unei acțiuni bazate pe dreptul intern: cauzele 46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra, nota 162), pct. 89.

cadrul dreptului său *național* cu privire la răspundere, de aspecte temporale, cum ar fi principiul securității raporturilor juridice^[234].

Anumite alte condiții restrictive în privința acțiunii în despăgubiri au fost considerate contrare principiului efectivității, cum ar fi dispoziția care condiționează dreptul la despăgubire a unui lucrător din sectorul public pentru un prejudiciu suferit datorită încălcării de către stat a Directivei UE privind timpul de lucru, de înaintarea prealabilă a unei cereri adresate angajatorului său pentru a obține conformarea cu acea dispoziție^[235]. Într-o trilogie de cauze italiene referitoare la pretenții născute din litigiul *Franovich*, CJUE a considerat dispozițiile naționale care limitau acordarea de despăgubiri pentru încălcări anterioare ale dreptului UE de către stat, extrem de restrictive^[236]. Încălcarea în cauză consta în omisiunea de a implementa Directiva 80/987 pentru protecția lucrătorilor salariați în cazul insolabilității angajatorului. În acest caz, CJUE a considerat diferite dispoziții din această legislație, dispoziții care limitau perioada pentru care puteau fi cerute salariile, ca fiind excesiv de restrictive^[237].

Referitor la principiul *echivalenței*, Curtea, în cauza *Palmisani*, a lăsat în sarcina instanței naționale să decidă dacă termenul de prescripție de un an, fixat de legislația italiană pentru o cerere de despăgubire pentru omisiunea de a implementa Directiva 80/987 era unul corespunzător^[238]. Termenul general de prescripție pentru cauzele care nu priveau răspunderea contractuală, în temeiul Codului civil italian era de cinci ani, așa că CJUE a făcut distincție între acțiunile pentru plata salariilor formulate în baza legii naționale de implementare a directivei (o prestație de securitate socială) și acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin implementarea tardivă a directivei, care erau guvernate de programul italian de compensare înființat prin măsura ulterioară (compensare pentru omisiunea statului de a implementa directiva). Din acest motiv, ar putea fi nepotrivit să se compare termenul de prescripție pentru acțiunile din programul de compensare cu termenul de prescripție pentru prestațiile de securitate socială în temeiul dreptului național, și nu cu sistemul de drept comun al răspunderii extracontractuale^[239]. Instanței italiene îi revenea sarcina de a examina chestiunea „echivalenței”, deși CJUE a sugerat că acest principiu ar fi putut fi încălcat prin legislația în discuție^[240]. Pe de altă parte, în cauza *Transportes Urbanos*, cerința epuizării tuturor căilor interne de atac înainte de introducerea unei acțiuni în despăgubiri pentru încălcarea dreptului UE a fost considerată de către CJUE, în mod clar, ca fiind contrară principiului echivalenței, din moment ce aceasta nu se aplica în cazul acțiunilor în despăgubiri pentru încălcarea Constituției interne^[241].

[234] Cauzele 46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra, nota 162), pct. 98.

[235] Cauza C-429/09, *FuB* (supra, nota 168). A se vedea, de asemenea, cauza C-94/10, *Danfoss* EU:C:2012:591 privind regulile de repercutare (a accizelor – n.r.) și dacă acestea diminuează eficiența acțiunii în despăgubiri.

[236] Cauzele C-94-95/95, *Bonifaci și Berto/IPNS* [1997] ECR I-3969; cauza C-261/95, *Palmisani* (supra, nota 148); cauza C-373/95, *Maso și Gazzetta/IPNS* [1997] ECR I-4051; *DOUGAN* (supra, nota 175).

[237] Curtea a hotărât, de asemenea, că, deși aplicarea retroactivă a măsurilor adoptate ar trebui să fie suficientă pentru a asigura caracterul adecvat al compensării, aceasta nu este în mod necesar așa în cazul în care lucrătorii ar putea demonstra contrariul: cauzele C-94-95/95, *Bonifaci și Berto* (supra, nota 236), pct. 51-53.

[238] Cauza C-261/95 (supra, nota 148).

[239] A se vedea, de asemenea, cauza C-69/08, *Visciano* (supra, nota 97), pct. 41-42.

[240] Cauza C-261/95 (supra, nota 148), pct. 39; cauzele C-52 și 53/99, *ONP/Camarotto* [2001] ECR I-1395; cauza C-470/04, *N/Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo* [2006] ECR I-7409.

[241] Cauza C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL/Administración del Estado* EU:C:2010:39.

(E) RĂSPUNDEREA STATULUI CA MIJLOC PROCESUAL REZIDUAL?

Care sunt avantajele conferite unei persoane private de alegere a acțiunii în despăgubiri de drept al UE, în locul unei alte căi legale existente la nivel național pentru punerea în aplicare a dreptului UE^[242]?

În cauze ca *Société Comateb*^[243] și *Sutton*^[244] s-a sugerat că, în cazul în care un mijloc procesual național este insuficient din cauza existenței unei restricții procedurale naționale legitime, acțiunea în despăgubiri împotriva statului poate oferi o cale de atac alternativă, care nu este afectată de acea normă națională restrictivă. În fiecare cauză, după ce a recunoscut că restricțiile la introducerea căilor naționale de atac puteau fi legitime, CJUE a continuat prin a examina eventualitatea unei răspunderi a statului pentru prejudicii^[245]. Una dintre interpretările acestor cauze ar fi în sensul că ele presupun că o acțiune în despăgubiri de tipul *Francovich* poate dovedi un remediu mai eficient decât cele disponibile conform dreptului național. Această prezumție a fost, însă, criticată pe motiv că o acțiune bazată pe *Francovich* impune verificarea unor condiții suplimentare oneroase, cum ar fi încălcarea suficient de serioasă și legătura de cauzalitate cu prejudiciul^[246]. Pe de altă parte, în cauza *Stockholm Lindöpark*, CJUE a respins argumentul că disponibilitatea unei acțiuni în despăgubiri de tip *Francovich* ar trebui exclusă prin faptul că o altă acțiune prevăzută de dreptul național putea fi bazată pe efectul direct al dreptului UE^[247]. Și în cauza *Wells*, CJUE a lăsat în sarcina instanței naționale să decidă ce tip de remediu legal ar fi disponibil și adecvat pentru încălcarea dreptului UE privind evaluarea impactului asupra mediului, spre exemplu, revocare sau compensare^[248]. În cauza *Transportes Urbanos*, CJUE a fost întrebată dacă dreptul UE se opune unei reguli naționale care impune epuizarea căilor

[242] OLIVER (supra, nota 184) și DEARDS (supra, nota 197), discută dacă acțiunea în despăgubiri ar putea fi subordonată altor remedii naționale; G. ANAGOSTARAS, „State Liability and Alternative Courses of Action: How Independent Can an Autonomous Remedy Be?” (2002) 21 YBEL 355.

[243] Cauzele C-192-218/95, *Comateb* (supra, nota 11), referitoare la principiul îmbogățirii fără justă cauză ca impediment la restituirea taxelor percepute nelegal. Pentru alte discuții pe marginea jurisprudenței privind restituirea taxelor și „repercutarea”, a se vedea DOUGAN (supra, nota 13). A se compara cauza *Comateb*, în care CJUE a recunoscut compatibilitatea, de principiu, a unei astfel de reguli privind îmbogățirea fără justă cauză cu principiul eficienței, cu cauza C-147/01, *Weber's Wine World* (supra, nota 152), în care CJUE a hotărât că o prezumție a îmbogățirii fără justă cauză, dedusă din unicul fapt că taxa a fost transferată asupra terților, ar face excesiv de dificilă exercitarea drepturilor UE în practică. A se vedea, de asemenea, cauza C-309/06, *Marks & Spencer* (supra, nota 11), privind repercutarea parțială, și trei grupuri de cauze de *Test Claimants*: cauza C-201/05, *CFC* (supra, nota 11); cauza C-524/04, *Thin Cap* (supra, nota 11); cauza C-446/04, *Fil Group Litigation* (supra, nota 11); cauza C-94/10, *Danfoss*, EU:C:2012:591. Pentru o cauză pe acest subiect, inițiată de Comisie și nu de o persoană privată afectată, împotriva unui stat membru, a se vedea cauza C-129/00, *Comisia/Italia* [2003] ECR I-14637.

[244] Cauza C-66/95, *Sutton* (supra, nota 39), privind imposibilitatea obținerii dobânzilor la restanțele indemnizațiilor de securitate socială datorate conform Directivei 79/7. În mod asemănător, în cauza C-90/96, *Petrie/Università degli Studi di Verona și Camilla Bettoni* [1997] ECR I-6525, CJUE a hotărât că, deși candidații pentru posturile de profesori, care fuseseră supuși unei condiții discriminatorii ilegale, nu puteau obține eligibilitatea pentru numirea în acele posturi conform dreptului național, aceasta nu însemna că ei nu pot solicita despăgubiri în condițiile stabilite în cauza *Brasserie du Pêcheur*.

[245] Cauza C-261/95, *Palmisani* (supra, nota 148), susține într-o oarecare măsură ipoteza că, de exemplu, o acțiune în despăgubiri împotriva statului pentru prejudiciul cauzat de implementarea necorespunzătoare a unei directive trebuie să includă și prejudiciul cauzat prin trecerea timpului, chiar și în cazul în care un astfel de prejudiciu nu ar putea fi recuperat cu titlu de dobânzi în cadrul unei acțiuni pentru rambursarea restanțelor conform dreptului național.

[246] DOUGAN (supra, nota 175).

[247] Cauza C-150/99, *Stockholm Lindöpark* (supra, nota 221), pct. 35.

[248] Cauza C-201/02, *Wells* (supra, nota 90), pct. 67-69.

interne de atac înainte de introducerea unei acțiuni în angajarea răspunderii statului în despăgubiri pentru încălcarea dreptului UE^[249]. Curtea a constatat pe baza situației de fapt a cauzei, că principiul echivalenței era încălcat, din moment ce regula privind epuizarea căilor de atac nu se aplica acțiunilor în despăgubiri pentru încălcarea constituției naționale, însă a lăsat deschisă întrebarea dacă o astfel de regulă a epuizării prealabile ar încălca principiul efectivității într-o cauză în care ar exista o echivalență între tratamentul acțiunilor în despăgubiri bazate pe dreptul UE și al celor bazate pe dreptul constituțional național.

În opinia dnei Prechal (în prezent judecătoare la CJUE), răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE este într-adevăr „un fel de remediu rezidual (...) o variantă de rezervă” pentru efectul direct sau indirect al drepturilor UE și aplicarea acestora la nivel național^[250]. Ea sugerează că dreptul UE poate chiar să impună justițiabililor, ca o modalitate de diminuare a prejudiciului, să se bazeze mai întâi pe efectul direct sau indirect al unui drept UE înainte de a solicita compensarea din partea statului. În opinia sa, jurisprudența de după *Franovich* confirmă caracterul subsidiar și complementar al răspunderii statului ca un fel de „plasă de siguranță” în cazul în care eșuează alte mecanisme. În mod cert, întrebarea instanței naționale adresată CJUE în una din cauzele *Test Claimants din FII Group Litigation* sugerează că justițiabilii pot, de asemenea, să perceapă acțiunea în despăgubiri împotriva statului mai puțin bună ca o acțiune internă pentru restituirea taxelor^[251]. Dougan susține, de asemenea, că CJUE tinde să folosească răspunderea statului ca un remediu pentru căile legale naționale necorespunzătoare^[252]. Acești autori au discutat dacă tendința Curții de a prezenta răspunderea statului ca pe un remediu în situațiile în care lipsesc alte căi legale naționale, ar putea avea ca efect advers scăderea eficienței protecției naționale.

8. CONCLUZII

- i. Ca răspuns la absența unui sistem armonizat de mijloace procesuale ale UE, intervenția CJUE în vederea stimulării unui grad sporit de aliniere procedurală națională a ocazionat reacții diferite. Unii aplaudă Curtea pentru bătorirea unei cărări dificile între necesitatea de a respecta autonomia juridică națională, și nevoia concurentă de a promova o aplicare eficientă a dreptului UE.
- ii. Alții avertizează împotriva efectelor unei astfel de legiferări judiciare reactive, *ad hoc* și întâmplătoare, și susțin o abordare politică sistematică, legitimă din punct de vedere politic și atent cântărită, cu privire la eficiența dreptului UE și la crearea unui sistem de remedii și proceduri ale UE^[253]. Totuși, în unele privințe, s-a sugerat că reforma graduală realizată prin intermediul jurisprudenței Curții poate fi de dorit, având în

[249] Cauza C-118/08, *Transportes Urbanos* (supra, nota 241).

[250] S. PRECHAL, „Direct Effect and State Liability: What's the Difference After All?” (2006) 17 EBLR 299.

[251] Prin a treia sa întrebare, instanța națională a solicitat să se stabilească dacă: „În împrejurările descrise (...), societatea care plătește ACT (impozitul pe profit în avans) dispune de o acțiune în restituirea taxei percepute dar nedatorate (*San Giorgio* ...) sau doar o acțiune în despăgubiri (*Brasserie du Pêcheur* și *Factortame*)?”, cauza C-35/11, *Test Claimants in the FII Group Litigation* EU:C:2012:707, pct. 35.

[252] M. DOUGAN, *National Remedies before the Court of Justice* (Hart, 2004), Capitolul 5.

[253] F. SNYDER, „The Effectiveness of European Community Law” (1993) 56 MLR 19, 50-53.

- vedere dificultatea armonizării sau chiar a coordonării legislative în aceste domenii extrem de specifice^[254].
- iii. S-a susținut și că armonizarea mijloacelor procesuale ar putea fi pur și simplu o sarcină pentru care CJUE este în mod inevitabil nepotrivită^[255]. Contribuția jurisprudenței CJUE în majoritatea sectoarelor a fost descrisă ca promovând o formă de armonizare negativă și nu pozitivă, impunând limite și restricții sistemelor naționale, în loc să prescrie soluții de armonizare^[256]. Chiar și în sectoare mai dens integrate cum ar fi dreptul concurenței și ajutoarele de stat, armonizarea indusă pe cale judiciară a fost descrisă ca minimală, și nu deplină.
- iv. Lipsa activității legislative a UE poate reflecta o obiecție politică clară din partea statelor membre față de armonizarea sau chiar coordonarea procedurilor interne în această privință, sau poate reflecta dificultatea, complexitatea și caracterul ambițios al sarcinii pe care ar implica-o^[257].
- v. De asemenea, statele membre pot fi reticente în legătură cu perspectiva intervenției UE – fie ea legislativă sau judiciară – în sistemele lor de drept privat, care reflectă alegeri sociale și culturale implicite, dar fundamentale^[258]. Cu toate acestea, evoluțiile extinse în scopul activării „spațiului de libertate, securitate și justiție” al UE, incluzând coordonarea dreptului procedural civil al statelor membre, poate indica o schimbare în această privință^[259]. Deși „armonizarea” mijloacelor procesuale în forma sa radicală poate să nu fie înscrisă în agenda de lucru, este posibil să apară alte forme mai graduale de aliniere reciprocă – ocazionate probabil de măsuri cum ar fi recomandarea Comisiei cu privire la remediile colective.

9. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți și rapoarte

- DOUGAN, M., *National Remedies before the Court of Justice* (Hart, 2004);
- KILPATRICK, C., NOVITZ, T. și SKIDMORE, P. (ed.), *The Future of Remedies in Europe* (Hart, 2000);
- VAN LEEUWEN, B. și CONDON, R., *Bottom Up or Rock Bottom Harmonization?* Francovich State Liability in National Courts EUI Department of Law Research Paper No Law 2015/3.

(b) Articole

- ANAGNOSTARAS, G., „Erroneous Judgments and the Prospect of Damages: The Scope of the Principle of Governmental Liability for Judicial Breaches” (2006) 31 *ELRev* 735;

^[254] C. HIMSWORTH, „Things Fall Apart: The Harmonisation of Community Judicial Protection Revisited” (1997) 22 *ELRev* 291, 307.

^[255] DOUGAN (*supra*, nota 252).

^[256] *Idem*, Capitolul 6 și 7.

^[257] C. HARDING, „Member States Enforcement of European Community Measures: The Chimera of «Effective» Enforcement” (1997) 4 *MJEL* 5.

^[258] D. CARUSO, „The Misising View of the Cathedral: The Private Law Paradigm of European Legal Integration” (1997) 3 *ELJ* 3; H. COLLINS, „European Private Law and the Cultural Identity of States” (1995) 3 *ERPL* 353.

^[259] A se vedea diferitele dezvoltări, multe dintre acestea coordonate, promovate sau sprijinite de UE în domeniul dreptului privat, dreptului civil și dreptului penal, menționate la nota 2.

- ARNULL, A., „The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?” (2011) 36 ELRev 51;
- DOUGAN, M., „The *Francovich* Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community Remedial Competence” (2000) 6 EPL 103;
- DOUGAN, M., „The Vicissitudes of Life at the Coalface: Remedies and Procedures for Enforcing Union Law before the National Courts”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011);
- DRAKE, S., „Scope of Courage and the Principle of «Individual Liability» for Damages” (2006) 6 ELRev 841;
- HAVU, K., „Horizontal Liability for Damages in EU Law – The Changing Relationship of EU and National Law” (2012) 18 EUJ 407;
- PRECHAL, S., „Member State Liability and Direct Effect: What’s the Difference After All?” (2006) 17 EBLR 299;
- TOMULIC VEHOVEC, M., „The Cause of Member State Liability” (2012) 20 ERPL 851;
- TRSTENJAK, V. și BEYSEN, E., „European Consumer Protection Law: *Curia semper dabit remedium*?” (2011) 48 CMLRev 95;
- VAN CLEYNENBREUGEL, P., „Judge-Made Standards of National Procedure in the Post-Lisbon Constitutional Framework” (2012) 37 ELRev 90;
- WATTEL, P., „National Procedural Autonomy and Effectiveness of EC Law” (2008) 35 LIEI 109.

9

RELAȚIA DINTRE DREPTUL UE ȘI DREPTUL NAȚIONAL: SUPREMAȚIA

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Teza supremației dreptului UE nu a beneficiat de o bază formală în tratate, ci a fost dezvoltat de către Curte pe baza noțiunii sale privind „noua ordine juridică”. CEJ a stabilit că scopul creării unei piețe comune uniforme între diferite state membre ar fi periclitat dacă dreptul UE ar putea fi subordonat dreptului național.
- ii. Prin urmare, în opinia CJUE, validitatea dreptului UE nu poate fi niciodată, evaluată prin referire la dreptul național. Instanțele naționale trebuie să pună imediat în aplicare dreptul UE, indiferent de rangul acestora, în cauzele cu care sunt sesizate și să ignore sau să înlăture orice normă națională, indiferent de rang, care ar putea împiedica aplicarea dreptului UE. Astfel, în opinia CJUE, orice normă din dreptul UE este prioritară față de orice dispoziție a dreptului național, inclusiv constituțiile naționale.
- iii. Cerința de a „înlătura” dreptul național conflictual nu implică o obligație de a anula dreptul național, care poate continua să se aplice în orice situație care nu este reglementată de prevederea conflictuală din dreptul UE.
- iv. Majoritatea instanțelor naționale nu acceptă viziunea CJUE în ceea ce privește supremația dreptului UE. Deși în practică, acceptă cerințele supremației, majoritatea privesc aceasta ca decurgând din constituțiile lor naționale, nu din autoritatea tratatelor UE sau a CJUE și rețin competența unui control constituțional de fond asupra măsurilor dreptului UE. Apar în plus, provocări noi care decurg din introducerea în Tratatul de la Lisabona a unor dispoziții care protejează identitatea națională.

2. PRIMA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA CEJ

(A) BAZELE

Tratatul CEE nu conținea nicio dispoziție referitoare la supremația dreptului comunitar asupra dreptului național. În Tratatul Constituțional a fost încorporat un articol, iar în Tratatul de la Lisabona a fost inclusă o Declarație privind supremația, al căror efect va fi examinat mai jos. În ciuda absenței oricărei dispoziții explicite din Tratatul de la Roma, CEJ și-a formulat viziunea asupra supremației în primii ani ai existenței Comunității. Ea a atins

această problemă în cauza *Van Gend en Loos*^[1], când a statuat că Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele își limitaseră drepturile suverane, însă concentrarea principală a CEJ era asupra efectului direct. Principiul supremației s-a aflat însă, în prim planul hotărârii *Costa*.

Cauza 6/64, *Flaminio Costa/ENEL*

[1964] ECR 585, 593

[în urma renumerotării conform Tratatului de la Lisabona: art. 5, 7, 177 și 189 au devenit art. 4 alin. (3) TUE, respectiv art. 18, 267 și 288 TFUE]

CEJ

având în vedere că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care este obligatorie pentru instanțele acestora;

că, într-adevăr, prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele;

având în vedere că această integrare a dispozițiilor care provin din izvoare comunitare în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un sens mai general, litera și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să îi fie opozabilă;

că forța executivă a dreptului comunitar nu poate, într-adevăr, varia de la un stat la altul în funcție de legile interne ulterioare fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului menționate la articolul 5 alineatul (2) și nici nu poate da naștere unei discriminări interzise prin articolul 7;

că obligațiile asumate în temeiul Tratatului de instituire a Comunității nu ar fi necondiționale, ci doar eventuale, în cazul în care acestea ar putea fi puse în discuție prin actele legislative viitoare ale semnatarilor; (...)

având în vedere că supremația dreptului comunitar este confirmată prin articolul 189, conform căruia regulamentele au caracter „obligatoriu” și „se aplică direct în fiecare stat membru”;

că această dispoziție, care nu este însoțită de nicio rezervă, ar fi lipsită de valoare în cazul în care un stat ar putea să îi anuleze efectele unilateral, printr-un act legislativ opozabil textelor comunitare;

având în vedere că rezultă din ansamblul acestor elemente că, întrucât provine dintr-un izvor autonom, dreptului născut din tratat nu i s-ar putea opune, așadar, în considerarea naturii sale specifice originale, pe cale judiciară, un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi pus în discuție fundamentul juridic al Comunității înseși;

că transferul operat de către state, din ordinea lor juridică internă în beneficiul ordinii juridice comunitare, al drepturilor și obligațiilor corespunzătoare dispozițiilor din tratat are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor lor suverane în raport cu care nu poate avea întâietate un act unilateral ulterior incompatibil cu noțiunea de Comunitate.

[1] Cauza 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

Ceea ce reiese cel mai puternic în evidență din hotărârea Curții este abordarea teleologică și nu cea textuală, cu accent asupra obiectivelor UE și asupra spiritului tratatelor. Curtea a expus o serie de argumente pentru a-și justifica concluzia că dreptul UE trebuie să aibă prioritate față de dreptul național.

În primul rând, există un argument care ar putea fi numit contractualist. Esența acestui argument este că dreptului UE trebuie să i se acorde rang prioritar, întrucât acesta decurge dintr-un acord asumat de statele membre la momentul la care au aderat la UE. Vedem acest argument în declarația Curții, în sensul că tratatul și-a creat o ordine juridică proprie, care a devenit imediat „integrată” în sistemele juridice ale statelor membre. Argumentul este mai explicit în declarația CEJ că statele membre au transferat noilor instituții ale Uniunii „puteri reale derivate din limitarea competenței” și și-au limitat prin aceasta drepturile lor suverane. Cu toate acestea, Curtea nu a făcut nicio referire la constituția vreunui stat membru pentru a vedea dacă un astfel de transfer sau limitare a suveranității era avută în vedere sau posibilă în conformitate cu acea constituție.

Un al doilea aspect al hotărârii este cel funcțional, surprinzând ideea că obiectivele tratatelor însele nu puteau fi atinse decât dacă se acorda prioritate dreptului UE. Astfel, Curtea afirmă că scopurile tratatelor erau integrarea și cooperarea, iar atingerea acestora ar fi periclitată de un stat membru care ar refuza să pună în aplicare o normă din dreptul Uniunii care ar trebuie să fie obligatorie în mod uniform și egal.

Un al treilea argument este unul egalitarist. Dacă dreptul unui stat membru ar putea prevala în mod unilateral față de dreptul UE, atunci aceasta ar duce la discriminare în aplicarea dreptului UE între statele membre și ar însemna, de asemenea, că un stat profită de toate beneficiile dreptului UE fără a accepta însă și toate poverile.

Un ultim fir de argumente are o natură analitică: obligațiile asumate de statele membre prin tratate ar fi „doar eventuale” în loc de necondiționate, dacă ar fi supuse unor acte legislative ulterioare ale statelor. Astfel, Curtea face trimitere la actualul art. 288 TFUE, care prevede că regulamentele au efect direct și concluzionează că ar fi lipsit de sens dacă statele ar putea nega efectul dreptului UE prin legislația ulterioară neconformă. Acest argument textual are, însă, o eficacitate limitată, întrucât art. 288 se referă numai la aplicabilitatea directă a regulamentelor, în timp ce Curtea a căutat să instituie un principiu general al supremației tuturor normelor obligatorii ale UE. Mai mult decât atât, efectul direct se referă la modul în care dreptul Uniunii devine parte a sistemului juridic național, fără necesitatea unor măsuri de implementare, dar nu stabilește prioritatea dintre acest drept și alte forme ale dreptului național.

(B) SFERA DE APLICARE A PRINCIPIULUI

Deși baza conceptuală a supremației dreptului UE a fost stabilită în cauza *Costa*, întinderea principiului a devenit mai clară în hotărâri ulterioare.

(i) Principiul supremației aplicabil față de toate legislațiile naționale

În cauza următoare, Curtea a hotărât că statutul juridic al unei măsuri naționale conflictuale nu era relevant din perspectiva întrebării dacă dreptul UE ar trebui să fie prioritar

sau nu^[2]. Nici măcar o normă fundamentală din dreptul constituțional național nu poate fi invocată pentru a contesta prioritatea dreptului UE direct aplicabil. Această hotărâre a dat naștere unui conflict potențial grav în relația dintre Curtea constituțională federală germană și CEJ. Deși aceasta din urmă a încercat să evite un conflict constituțional direct cu o instanță națională^[3], ea nu și-a retras niciodată susținerile.

**Cauza 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und
Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
[1970] ECR 1125**

Reclamantul susținea că un regulament comunitar conform căruia o cauțiune era confiscată dacă bunurile nu erau exportate în interiorul perioadei de timp fixate, era contrar principiilor dreptului constituțional național, printre care libertatea de acțiune și de dispoziție, libertatea economică și proporționalitatea.

CEJ

3. Întrucât recurgerea la norme sau noțiuni juridice ale dreptului național pentru aprecierea validității actelor adoptate de instituțiile Comunității ar aduce atingere unității și eficienței dreptului comunitar;

întrucât validitatea unor astfel de acte poate fi apreciată numai în lumina dreptului comunitar;

întrucât într-adevăr, dreptul născut din tratat, izvor de drept autonom, nu poate, prin natura sa, să fie înlăturat de normele de drept național, oricare ar fi acestea, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a pune în discuție fundamentul juridic al Comunității însăși;

întrucât, prin urmare, invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale, astfel cum sunt prevăzute de Constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale, nu poate afecta validitatea unui act al Comunității sau efectul acestuia pe teritoriul respectivului stat.

Curtea s-a confruntat cu tipul contrar de argument în cauza *Ciola*, în care guvernul austriac susținea că principiul supremației nu ar trebui să se aplice în mod automat „actelor administrative individuale speciale”^[4]. Curtea a respins acest argument, reafirmând că nu trebuie aplicată nicio prevedere din dreptul național care intră în conflict cu dreptul UE care se bucură de efect direct. Astfel, principiul supremației este impus ori de câte ori este vorba despre dreptul UE cu efect direct și indiferent dacă în discuție intră norme constituționale naționale fundamentale sau acte administrative lipsite de importanță. Mai recent, Curtea și-a nuanțat raționamentul din cauza *Ciola*, recunoscând că, în anumite împrejurări, principiul supremației trebuie adaptat la limitările interne impuse de perioada de timp în care pot fi revocate sau contestate pe cale judiciară anumite acte administrative^[5].

(ii) Principiul supremației aplicabil legislațiilor naționale anterioare și ulterioare dreptului UE

În cauza *Simmenthal*, CEJ a dezvoltat în continuare principiul supremației clarificând că acesta se aplică indiferent dacă dreptul național este anterior sau ulterior față de dreptul UE. O

[2] A se vedea, de asemenea, cauza C-473/93, *Comisia/Luxemburg* [1996] ECR I-3207, pct. 38.

[3] A se vedea, e.g., cauza C-446/98, *Fazenda Pública/Câmara* [2000] ECR I-11435, pct. 36-38.

[4] Cauza C-224/97, *Ciola/Land Vorarlberg* [1999] ECR I-2517, pct. 24.

[5] Cauza C-453/00, *Kühne & Heitz* [2004] ECR I-837; cauza C-2/06, *Willy Kempter AG* [2008] ECR I-411. A se vedea, *infra*, Capitolul 13 pentru discuții.

măsură UE făcea inaplicabilă orice dispoziție contrară din dreptul național și împiedica adoptarea noului drept național care ar intra în conflict cu dreptul Uniunii.

Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA*

[1978] ECR 629

Societatea părăta care importase carne de vită din Franța în Italia, a introdus o acțiune în fața Pretore solicitând restituirea taxelor care îi fuseseră impuse pentru controlul veterinar la frontieră, pe motiv că această cheltuială era incompatibilă cu dreptul CE. În cadrul unei acțiuni pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, CEJ a hotărât că astfel de taxe erau într-adevăr contrare tratatului. Atunci când Pretore a dispus, în consecință, restituirea sumelor cu dobândă, autoritățile fiscale italiene au obiectat că o instanță națională nu putea refuza pur și simplu să aplice o lege națională contrară dreptului comunitar, ci mai întâi trebuie să sesizeze Curtea Constituțională italiană cu această problemă pentru ca legea italiană să fie declarată neconstituțională. Prin urmare, Pretore a înaintat din nou cauza către CEJ întrebând dacă în aceste condiții legea națională trebuie ignorată pentru viitor fără a aștepta ca aceasta să fie înlăturată de autoritatea constituțională competentă.

CEJ

17. că, de altfel, în temeiul principiului supremației dreptului comunitar, dispozițiile tratatului și actele instituțiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu legislația națională a statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, nu numai de a determina inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente, ci și – în măsura în care aceste dispoziții și acte fac parte integrantă, cu rang superior normelor interne, din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecărui stat membru – de a împiedica adoptarea valabilă a unor noi acte normative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu norme comunitare;

18. că, într-adevăr, faptul de a recunoaște o anumită eficiență juridică unor acte normative naționale care încalcă domeniul în cadrul căruia Comunitatea își exercită atribuția legislativă sau care sunt incompatibile într-un alt mod cu dispozițiile de drept comunitar, ar echivala cu negarea, în această privință, a caracterului efectiv al angajamentelor asumate în mod necondiționat și irevocabil de către statele membre, în temeiul tratatului, și ar pune astfel în discuție înseși fundamentele Comunității;

(...)

21. că din cele ce precedă reiese că orice instanță națională, sesizată în cadrul competenței sale, are obligația de a aplica integral dreptul comunitar și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor, prin neaplicarea oricărei dispoziții eventual contrare a legislației naționale, indiferent dacă această este anterioară sau ulterioară normei comunitare.

Raționamentul din *Simmenthal* a fost reafirmat cu tărie în cauze ulterioare^[6], de exemplu, în cauza *Winner Wetten*^[7]. CEJ a examinat, de asemenea, dacă dispozițiile dreptului național considerat a fi incompatibil cu dreptul UE ar putea fi menținute provizoriu în vigoare pe parcursul perioadei necesare pentru ca autoritățile interne să repare încălcarea, prin analogie cu art. 264 TFUE, care permite Curții să suspende anularea unei măsuri UE, până la adoptarea unei măsuri noi. CEJ nici nu a confirmat, nici nu a exclus această posibilitate^[8], dar a clarificat că, dacă s-ar recunoaște o astfel de posibilitate, instanța națională ar

[6] A se vedea, e.g., cauza C-18/11, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs/Phillips Electronics* EU:C:2012:532, pct. 38; cauza C-112/13, *A/B EU*:C:2014:2195, pct. 37.

[7] Cauza C-409/06, *Winner Wetten/Bürgermeisterin der Stadt Bergheim* [2010] ECR I-8015.

[8] *Idem*, pct. 67.

putea să o folosească numai dacă „considerații imperative de securitate juridică ce au legătură cu toate interesele (în cauză), atât publice, cât și private, aflate în joc” justifică aceasta, și numai în intervalul de timp „necesar pentru a permite remedierea unei astfel de nelegalități”^[9]. Curtea a apreciat că aceste criterii nu sunt întrunite în cauză.

(C) ORGANELE NAȚIONALE CARE TREBUIE SĂ APLICE PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI

Cauzele examinate până acum au pus bazele principiului supremației și au determinat sfera acestuia. Acestea nu au abordat însă, o problemă separată referitoare la care instanțele naționale puteau aplica principiul supremației. Aceasta reprezenta o preocupare specială în multe din țările cu drept codificat, în care adesea, numai Curtea Constituțională putea, conform dreptului național, să declare o lege națională ca fiind neconstituțională. Această problemă a intervenit în cauza *Simmenthal*, în care autoritățile fiscale italiene au contestat dispoziția *Pretore* prin care acorda rambursarea taxelor care fuseseră percepute conform unei legi naționale existente, înainte ca Curtea Constituțională să se fi pronunțat asupra ei.

Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA*

[1978] ECR 629

CEJ

21. că din cele ce precedă reiese că orice instanță națională, sesizată în cadrul competenței sale, are obligația de a aplica integral dreptul comunitar și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor, prin neaplicarea oricărei dispoziții eventual contrare a legislației naționale, indiferent dacă aceasta este anterioară sau ulterioară normei comunitare;
22. că, prin urmare, ar fi incompatibilă cu cerințele inerente ale înseși naturii dreptului comunitar orice dispoziție dintr-o ordine juridică națională sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară, ce ar avea ca efect diminuarea eficienței dreptului comunitar prin faptul de a nega instanței competente să aplice acest drept prerogativa de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale care ar constitui eventual un obstacol în calea eficienței depline a normelor comunitare;
23. că aceasta ar fi situația în cazul în care, în ipoteza unui conflict între o dispoziție de drept comunitar și o lege națională ulterioară, soluționarea acestui conflict ar fi rezervată unei autorități, alta decât instanța chemată să asigure aplicarea dreptului comunitar, investită cu o putere de apreciere proprie, chiar dacă obstacolul astfel provocat în calea eficienței depline a dreptului comunitar nu ar fi decât temporar;
24. că, prin urmare, se impune să se răspundă la prima întrebare în sensul că instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept comunitar are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acestora pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional.

Mesajul clar din partea CEJ era că, deși Curtea Constituțională era singura instanță națională competentă să se pronunțe cu privire la constituționalitatea unei legi naționale, în

^[9] Idem, pct. 66; a se vedea, de asemenea, cauzele C-186 și 209/11, *Stanleybet International Ltd* EU:C:2013:33, pct. 38.

cazul în care în fața unei alte instanțe naționale se ivește un conflict între o lege națională și dreptul UE, acea instanță trebuie să aplice imediat dreptul Uniunii, fără a aștepta hotărârea prealabilă a instanței constituționale.

Principiul *Simmenthal* a fost afirmat în numeroase rânduri^[10] și extins în *Factortame*^[11]. Dreptul englez nu permitea la acel moment solicitarea de măsuri provizorii împotriva Coroanei. CEJ a reiterat hotărârea *Simmenthal* privind nevoia de eficiență și de prioritate automată a dreptului UE cu efect direct asupra dreptului național și apoi a declarat^[12] că „deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi în egală măsură diminuată dacă o normă de drept național ar putea să împiedice instanța sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul comunitar să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar”. A rezultat că instanța care, în aceste împrejurări, ar încuviința măsuri provizorii dacă printr-o normă de drept național nu i s-ar interzice să acționeze astfel, are obligația să înlăture aplicarea acelei norme. Principiul *Simmenthal* a fost și mai mult extins în cauza *Larsy*, în care CEJ a hotărât că nu doar instanțele naționale, ci și organele administrative corespunzătoare, în speță, o instituție națională pentru asigurări sociale, trebuie să înlăture legile naționale conflictuale pentru a pune în aplicare supremația dreptului comunitar^[13].

Principiul *Simmenthal* prezintă o mare importanță atât din punct de vedere practic, cât și din punct de vedere conceptual. Supremația dreptului UE a pătruns în tot sistemul juridic național și trebuia aplicată de toate instanțele naționale în cauzele care intrau în competența lor. Nu era necesar ca o persoană privată să pledeze în fața instanței constituționale. Instanța națională sesizată cu litigiul putea refuza ea însăși să aplice dispozițiile dreptului național care intrau în conflict cu dreptul UE.

Aplicarea principiului a fost viu exemplificată în cauza *Elchinov*, în care CEJ a decis că o regulă națională care obliga o instanță inferioară să respecte hotărârile instanțelor naționale superioare, nu o putea împiedica pe cea dintâi să își exercite puterea de apreciere pentru a solicita o hotărâre în temeiul art. 267, în cazul în care considera că hotărârea instanței superioare contravine dreptului UE, și în acest caz, instanța inferioară ar fi obligată să urmeze hotărârea CEJ acolo unde această diferă de hotărârea instanței superioare naționale^[14].

Principiul era, de asemenea, vizibil în cauza *Filiipiak*^[15]. CEJ a hotărât că instanțele naționale nu puteau fi împiedicate să respecte principiul supremației dreptului Uniunii și să înlăture dispozițiile dreptului național care intrau în conflict cu dreptul Uniunii, ca urmare a hotărârii instanței constituționale naționale care amânase data la care acele dispoziții considerate neconstituționale urmau să nu mai producă efecte. În mod similar, în cauza

[10] A se vedea, e.g., cauza C-409/06, *Winner Wetten* (supra, nota 7); cauza C-314/08, *Krzysztof Filiipiak/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu* [2009] ECR I-11049; cauzele C-188-189/10, *Melki și Abdeli* EU:C:2010:363.

[11] Cauza C-213/89, *R/Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd. și alții* [1990] ECR I-2433.

[12] *Idem*, pct. 21.

[13] Cauza C-118/00, *Larsy/INASTI* [2001] ECR I-5063, pct. 52-53; cauza C-198/01, *CIF/Autorità Garante della Concorrenza del Mercato* [2003] ECR I-8055; cauza C-341/08, *Petersen* [2010] ECR I-47; cauza C-606/10, *ANAFE* EU:C:2012:348, pct. 75; M. BOBEK, „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member States” (2008) 1 *Review of European Administrative Law* 62.

[14] Cauza C-173/09, *Elchinov* [2010] ECR I-8889, pct. 25-31; cauza C-396/09, *Interedil* [2011] ECR I-9915, pct. 37-39; cauza C-416/10, *Križan* EU:C:2013:8, pct. 68.

[15] Cauza C-314/08, *Krzysztof Filiipiak* (supra, nota 10), pct. 84-85; cauza C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg* EU:C:2011:286, pct. 54.

Melki^[16], CEJ a hotărât că dreptul UE se opune legislației unui stat membru care instituia o procedură interlocutorie pentru controlul constituționalității legilor naționale, în măsura în care natura prioritară a procedurii respective împiedica toate celelalte instanțe naționale să sesizeze CEJ în temeiul art. 267 TFUE, atât înainte de depunerea unei excepții privind constituționalitatea la instanța constituțională națională, cât și după pronunțarea deciziei acesteia. CEJ a fixat însă, anumite condiții în care o astfel de procedură ar putea fi compatibilă cu dreptul UE^[17].

(D) IMPACTUL ASUPRA DREPTULUI NAȚIONAL

Am observat că, în opinia Curții, o măsură UE face inaplicabilă orice dispoziție contradictorie din dreptul național și împiedică adoptarea de noi legi naționale care ar intra în conflict cu dreptul UE. Trebuie semnalate două aspecte, ce reclamă clarificări suplimentare.

Mai întâi, principiul *Simmenthal* nu impune instanței naționale să invalideze sau să anuleze dispoziția din dreptul național care intră în conflict cu dreptul UE, ci să refuze să o aplice; din considerente de securitate juridică, neaplicarea dreptului național nu îi expune la amenzi pe cei care s-au bazat pe acesta^[18]. Această diferență între neaplicarea și anularea dreptului național a fost accentuată în cauza *IN.CO.GE' 90*. CEJ a respins argumentul Comisiei în sensul că incompatibilitatea dreptului UE cu o normă de drept național adoptată ulterior trebuie să ducă la inexistența normei naționale^[19].

Contrar a ceea ce susține Comisia, nu s-ar putea deduce, prin urmare, din Hotărârea *Simmenthal*, citată mai sus, că incompatibilitatea cu dreptul comunitar a unei norme de drept național ulterioare are ca efect anularea acesteia. În fața unei asemenea situații, instanța națională este, din contră, obligată să elimine aplicarea acestei norme, înțelegându-se că această obligație nu limitează atribuțiile instanțelor naționale competente de a aplica, dintre diversele procedee de ordine juridică internă, pe acelea care sunt corespunzătoare pentru a apăra drepturile individuale conferite în temeiul dreptului comunitar.

În al doilea rând, din cauza *Kapferer*^[20] reiese clar că instanța națională nu este întotdeauna obligată să verifice și să înlăture o hotărâre judecătorească definitivă care încalcă dreptul UE. CEJ a recunoscut importanța principiului *res judicata*, conform căruia hotărârile judecătorești care au devenit definitive nu mai pot fi puse la îndoială. Dreptul UE nu impune prin urmare, unei instanțe naționale să înlăture regulile de procedură interne care conferă caracter definitiv unei hotărâri judecătorești, chiar dacă acest lucru i-ar permite să corecteze o încălcare a dreptului UE prin respectiva hotărâre. Totuși, normele procedurale naționale relevante trebuie să respecte principiile echivalenței și efectivității^[21]. CEJ a limitat însă posibilitatea eludării principiului supremației prin invocarea principiului *res*

[16] Cauzele C-188-189/10, *Melki* (*supra*, nota 10); cauza C-112/13, *A/B* (*supra*, nota 6), pct. 37-38; cauza C-457/09, *Chartry* EU:C:2011:101, pct. 20.

[17] M. BOSSUYT și W. VERRUDT, „The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the *Melki* Judgment” (2011) 7 *EuConst* 355.

[18] Cauza C-198/01, *CIF*, (*supra*, nota 13).

[19] Cauzele C-10-22/97, *Ministero delle Finanze/IN. CO.GE'90 Srl* [1998] ECR I-6307, pct. 21; cauza C-314/08, *Krzysztof Filipiak* (*supra*, nota 10), pct. 83.

[20] Cauza C-234/04, *Kapferer/Schlanck și Schick* [2006] ECR I-2585.

[21] *Supra*, Capitolul 8.

judicata. În cauza *Lucchini*^[22], Curtea a reținut că dreptul UE excludea aplicarea unei dispoziții a dreptului național care stabilea principiul *res judicata*, în cazul în care aceasta ar împiedica recuperarea unui ajutor de stat acordat cu încălcarea dreptului UE.

După *Lucchini*, nu mai era sigur dacă se mai putea pune bază pe hotărârea *Kapferer*. În cauza *Fallimento Olimpiclub Srl*, însă, Curtea a făcut distincție între cele două cauze^[23]. După ce a reamintit principiul din *Kapferer*, CEJ a statuat că dreptul UE nu impune unei instanțe naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei decizii, chiar dacă aceasta ar permite remedierea unei încălcări a dreptului Uniunii în decizia contestată^[24]. Curtea a diferențiat cauza *Lucchini*, interpretând-o ca pe o hotărâre „cu totul specială” în care Comisia avea competența exclusivă de a examina compatibilitatea unui ajutor de stat cu piața comună^[25]. CEJ a reținut însă că eficiența dreptului UE ar fi afectată dacă principiul *res judicata* ar lipsi instanța națională nu doar de posibilitatea de a repune în discuție o hotărâre judecătorească definitivă luată cu încălcarea dreptului UE, ci și de corectarea acelei încălcări, în cauze ulterioare, care au ca obiect aceeași problemă de bază^[26].

(E) DECLARAȚIA 17 PRIVIND SUPREMAȚIA

Supremația dreptului UE asupra dreptului național a fost dezvoltată de instanțele UE și până acum nu a fost consacrată de tratate. Tratatul Constituțional a încasat acest glonț constituțional. Articolul I-6 TC prevedea că:

Constituția și dreptul adoptat de către instituțiile Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt atribuite acesteia, au întâietate față de dreptul statelor membre.

În Tratatul de la Lisabona s-a renunțat la această dispoziție, la solicitarea Consiliului European din 2007, motivul fiind că, aceasta, împreună cu alte modificări, ar diminua „caracterul constituțional”^[27]. Ea a fost înlocuită în Tratatul de la Lisabona printr-o Declarație privind supremația^[28].

Conferința reamintește că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor au prioritate în raport cu dreptul statelor membre, în condițiile prevăzute de jurisprudența menționată anterior. În plus, Conferința a hotărât ca Avizul Serviciului juridic al Consiliului, astfel cum figurează în documentul 11197/07 (JUR 260), să fie anexat prezentului act final.

Avizul Serviciului juridic al Consiliului anexat Declarației era scurt, reiterând punctul de vedere *communautaire* de bază pe acest subiect.

[22] Cauza C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato/Lucchini SpA* [2007] ECR I-6199.

[23] Cauza C-2/08, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze și Agenzia delle entrate/Fallimento Olimpiclub Srl* [2009] ECR I-7501. Cauza avea ca obiect o interpretare incorectă a normelor UE în legătură cu TVA de către o instanță italiană și impactul hotărârii respective asupra procedurilor ulterioare privind diferiți ani fiscali.

[24] *Idem*, pct. 22-23.

[25] *Idem*, pct. 25.

[26] *Idem*, pct. 29-32.

[27] Consiliul European de la Bruxelles, 21-22 iunie 2007, Anexa 1, pct. 4.

[28] Declarația 17 privind supremația.

Din jurisprudența Curții de Justiție reiese că supremația dreptului comunitar este un principiu fundamental al dreptului comunitar. Conform Curții, acest principiu este inerent naturii specifice a Comunității Europene. La data primei hotărâri din cadrul acestei jurisprudențe consacrate [hotărârea din 15 iulie 1964, în cauza 6/64, Costa/ENEL (1)], supremația nu era menționată în tratat. Situația nu s-a schimbat nici astăzi. Faptul că principiul supremației nu va fi inclus în viitorul tratat nu va schimba în niciun fel existența principiului și jurisprudența în vigoare a Curții de Justiție.

S-ar putea susține că renunțarea la articolul privind supremația în Tratatul de la Lisabona a fost o decizie neînțeleaptă, deoarece înlăturarea acesteia ar putea face unele dintre instanțele naționale să se îndoiască de validitatea continuă a principiului supremației. Acest lucru este puțin probabil și orice astfel de pericol este depășit de problemele pe care le-ar putea cauza art. I-6 TC, care era extrem de ambiguu^[29]. Expresia „au întâietate față de dreptul statelor membre” ar putea fi interpretată în sensul că, în conformitate cu jurisprudența CEJ, supremația se aplică asupra întregului drept național, inclusiv asupra dispozițiilor unei constituții naționale. Aceasta ar fi putut fi interpretată alternativ, în sensul acordării priorității dreptului UE asupra dreptului național, dar nu și asupra constituției naționale. Ar fi fost foarte posibil să se formuleze art. I-6 „simetric”, astfel încât să prevadă că: „Constituția și dreptul adoptat de către instituțiile Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt atribuite acesteia, au întâietate față de *constituția* și dreptul statelor membre”, înlăturând astfel, ambiguitatea.

O astfel de formulare nu a fost aleasă în Convenția privind viitorul Europei, întrucât aceasta ar fi fost foarte controversată, cu consecința că ar fi fost mai dificil să se obțină acordul asupra Tratatului Constituțional în cadrul Convenției CIG ulterioară. În plus, ar fi creat probleme grave unor instanțe constituționale naționale, care ar fi putut decide că nu este posibil să se acorde întâietate dreptului UE asupra constituției naționale sau că, pentru a acorda dreptului UE supremație, este necesară modificarea constituției.

S-ar putea susține că supremația dreptului UE asupra întregului drept național a reprezentat „legea” din perspectiva CEJ încă de la începutul anilor '70. Acest lucru ar putea fi adevărat, dar realitatea juridică este că nu a fost general acceptat de instanțele naționale. Această „separare” a fost aproape sigur recunoscută de instanțele naționale și ale Uniunii. Niciuna dintre părți nu s-a avântat într-o luptă decisivă asupra acestei chestiuni, motiv pentru care „toleranța constituțională” a prevenit criza constituțională. Aceasta a fost posibil în parte, tocmai pentru că nu exista o dispoziție categorică în tratate care să întru-chipeze viziunea CEJ. Dacă art. I-6 TC ar fi fost introdus în ecuație, situația s-ar fi schimbat.

Aceasta lasă încă deschis statutul principiului supremației în Tratatul de la Lisabona. Situația va continua, cel mai probabil, în aceeași modalitate ca în temeiul Tratatului CE. CJUE continuă să îmbrățișeze versiunea sa privind supremația, utilizând Declarația anexată Tratatului de la Lisabona pentru a o consolida. Declarația suferă, însă, de aceeași infirmitate care afecta și art. I-6 TC. Și aceasta este formulată ca acordând dreptului UE „prioritate în raport cu dreptul statelor membre”, ceea ce iar este ambiguu în ceea ce privește acoperirea întregului drept național, inclusiv constituția, sau dacă aceasta din urmă este exclusă. S-ar putea susține că trebuie atașată o interpretare extensivă, deoarece declarația afirmă că o astfel de prioritate trebuie să opereze „în condițiile prevăzute de jurisprudența

[29] P. CRAIG, „The Constitutional Treaty and Sovereignty”, în C. KADDOUS și A. AUER (ed.), *Les Principes Fondamentaux de la Constitution Européenne/The Fundamental Principles of the European Constitution* (Dossier de Droit Européen Nr. 15, Helbing & Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ, 2006) 117-134.

menționată anterior". Aceasta face trimitere la jurisprudența CJUE, în temeiul căreia dreptul UE are prioritate asupra întregului drept național, inclusiv asupra constituțiilor naționale.

Cu toate acestea, este foarte puțin probabil ca instanțele constituționale naționale să fie convinse să uite preocupările lor anterioare și să accepte că dreptul UE prevalează asupra constituțiilor naționale, pe baza declarației anexate tratatelor. „Separația” punctelor de vedere a sistemelor juridice ale UE și a celor naționale va continua să existe, prin urmare, în noua ordine juridică. Este puțin probabil ca vreuna dintre părți să dorească să înceapă o luptă, deși schimbările personalului judiciar pot duce la perspective modificate în această privință.

În plus, nimic nu sugerează că Tratatul de la Lisabona ar fi „rezolvat” problema *Kompetenz-Kompetenz*, referitoare la cine trebuie să decidă limitele finale ale competențelor Uniunii^[30]. De asemenea, nimic din Tratatul de la Lisabona nu susține pretenția CJUE că ar fi factorul de decizie suprem în astfel de situații. Fără îndoială, CJUE ar avea autoritatea de a se pronunța asupra unei chestiuni litigioase referitoare la problema dacă UE este competentă să acționeze sau nu, în temeiul competenței sale generale de interpretare a dreptului UE, prevăzută la art. 19 TUE. Aceasta nu înseamnă însă, că hotărârea sa ar fi decisivă în această privință. Mai mult decât atât, modul de redactare a art. 5 alin. (2) TUE, care este formulat, în sensul că Uniunea acționează în limitele competenței conferite ei de către statele membre, iar competențele care nu i-au fost conferite UE rămân statelor membre, nu contribuie cu nimic la a sprijini pretențiile UE de a decide asupra limitelor finale ale competenței.

(F) LEGĂTURA CU EFECTUL DIRECT

Este important să înțelegem relația dintre supremație și efect direct. Aspectul cheie este dacă efectul direct reprezintă o condiție prealabilă pentru ca dreptul UE să aibă întâietate asupra dreptului național. Să examinăm, în această privință, analiza plină de învățăminte a lui Dougan.

M. DOUGAN, When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy

(Ciocnirea dintre sfere! Viziuni divergente privind raporturile dintre efect direct și supremație)^[31]

Modelul „priorității” tratează prioritatea sau supremația ca pe un „fundament constituțional” al Uniunii Europene, pătrunzând în toate relațiile dintre dreptul național și dreptul comunitar. (...) Schema de bază a acestuia poate fi rezumată după cum urmează.

^[30] N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty* (Oxford University Press, 1999); C. SCHMID, „From Pont d'Avignon to Ponte Vecchio: The Resolution of Constitutional Conflicts between the EU and the Member States through Principles of Public International Law” (1998) 18 YBEL 415; M. KUMM, „Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice” (1999) 36 CMLRev 351; N. WALKER, „The Idea of Constitutional Pluralism” (2002) 65 MLR 317; N. WALKER, „Late Sovereignty in the European Union”, în N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, 2003), Capitolul 1; M. MADURO, „Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action”, în WALKER, *idem*, Capitolul 21; A. VON BOGDANDY, „Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law” (2008) 6 I-CON 397; K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU* (Oxford University Press, 2014).

^[31] (2007) 44 CMLRev 931, 932-935. În original cu italice.

Supremația este capabilă să producă anumite efecte juridice în cadrul sistemelor legale naționale, independent de principiul efectului direct și fără intervenția criteriilor a căror îndeplinire atrage recunoașterea acestuia din urmă (cum ar fi necesitatea ca norma comunitară relevantă să fie clară, precisă și necondiționată). În special, principiul supremației este capabil să producă el însuși efecte de excludere în cadrul ordinii juridice interne, înțelese ca înlăturarea normelor naționale care sunt incompatibile cu o normă de drept comunitar (prin definiție) superioară ierarhic. (...) În aceste scopuri, principiul efectului direct nu este nici necesar, nici relevant: criteriile sale de limitare nu au de îndeplinit nicio funcție specială, din moment ce întrebarea nu este dacă norma comunitară relevantă este clară, precisă și necondiționată; ci doar dacă există o incompatibilitate între o normă a dreptului comunitar și o normă a dreptului național.

Cu toate acestea, (...) acesta este distinct din punct de vedere conceptual față de fenomenul efectelor de substituție – înțelese ca aplicarea directă și imediată a dreptului comunitar, astfel încât să creeze drepturi sau obligații derivate din Tratatul CE care nu existau deja în sistemul juridic național. Acesta este domeniul adecvat al efectului direct: aici, criteriile de prag privind claritatea, precizia și caracterul necondiționat slujesc la identificarea normelor din dreptul comunitar care sunt susceptibile de aplicare directă și imediată în sistemul juridic național (chiar dacă supremația mai are un rol de jucat, desigur, în cazul în care dreptul național s-ar dovedi incompatibil cu drepturile și obligațiile noi deduse din măsura comunitară relevantă). Deloc surprinzător, acest model al „priorității” aliniază astfel, supremația cu noțiunile de posibilitate de a invoca și de control judiciar asupra validității dreptului național, în timp ce efectul direct este asociat mai strâns cu crearea și aplicarea drepturilor individuale subiective.

În schimb, punctul de vedere „declanșator” consideră supremația, la început, ca fiind puțin mai mult decât un remediu la îndemâna instanțelor interne în soluționarea litigiilor care implică dreptul comunitar (...).

În particular, remediul practic oferit de supremație este disponibil în acele cazuri individuale care implică un conflict între dreptul comunitar și dreptul național, dar acel remediu nu poate fi invocat decât atunci când dreptul comunitar a fost făcut cunoscut în fața instanțelor interne prin îndeplinirea criteriilor de prag pentru a beneficia de efect direct. În conformitate cu acest model, efectul direct cuprinde nu numai crearea și aplicarea drepturilor individuale subiective, ci și orice situație în care normele comunitare produc efecte independente în cadrul sistemelor juridice naționale. (...)

Aspectul important, din prezentele perspective, este acela că efectul direct se bucură de un monopol asupra interpretării normelor comunitare aplicabile în fața instanțelor naționale; criteriile sale de recunoaștere acționează ca un factor declanșator și astfel, ca o condiție necesară prealabilă, pentru principiul supremației. Prin afirmarea forței de sine stătătoare a principiului supremației în situații care impun nici mai mult, nici mai puțin decât efectul de excludere al normelor tratatelor, modelul „priorității” pare să scurtcircuiteze acest cadru teoretic în ansamblul său.

În lumina acestei analize, pot fi făcute patru observații referitoare la relația dintre supremație și efectul direct.

În primul rând, din perspectiva dreptului pozitiv, este clar că modelul priorității explică cel mai bine jurisprudența privind efectul orizontal incidental examinat mai sus^[32]. Supremația a fost folosită pentru a exclude dreptul național care nu este conform cu dreptul UE, chiar dacă dispoziția UE nu are efect direct orizontal între părțile cauzei. Cu toate acestea, însăși distincția dintre efectul de înlăturare și cel de substituție este problematică^[33].

[32] Pp. 241-246.

[33] Pp. 243-246.

În al doilea rând, din perspectiva dreptului pozitiv, distincția dintre cele două modele era importantă, mai general, înainte de Lisabona, deoarece efectul direct nu exista în legătură cu foștii piloni II și III. Aceasta a ocazionat o cercetare pentru a vedea dacă supremația putea opera în aceste domenii în absența efectului direct. CEJ a aplicat principiul efectului indirect în cazul pilonului III în cauza *Pupino*^[34], dar nu a răspuns niciodată în mod decisiv la chestiunea supremației. Argumentele aduse s-au bazat pe modelul priorității pentru a sugera că supremația ar putea opera în cadrul pilonilor II și III, chiar în absența efectului direct^[35]. Problema nu mai este una stringentă, în măsura în care pilonul III a fost împachetat în țesătura principală a tratatelor și, prin urmare, principiile obișnuite ale efectului direct se pot aplica în acest domeniu. Deși pilonul II care se referea la Politica externă și de securitate comună nu mai există în mod oficial, regulile care se aplică PESC sunt distincte. Prin urmare, relația dintre efectul direct și supremație în acest domeniu este încă una extrem de vie^[36].

În al treilea rând, în termeni conceptuali, trebuie recunoscut că, faptul că o dispoziție este destinată sau nu să confere drepturi persoanelor private în sensul strict de a fi suficient de clară, precisă și necondiționată este o chestiune distinctă din punct de vedere conceptual față de cea a supremației. În principiu, nu este nimic ciudat ca o normă UE să fie considerată prioritară, chiar dacă aceasta nu îndeplinește condițiile efectului direct *stricto sensu*, cu obligația corelativă a autorităților naționale de a înlătura dreptul național contradictoriu.

În al patrulea rând, în termeni normativi, modelul priorității plasează supremația la conducere, efectul direct fiind relevant numai în legătură cu efectele de substituie, în timp ce modelul factorului declanșator plasează efectul direct la conducere, supremația fiind manifestarea de remediere a utilizării drepturilor UE cu efect direct în fața instanțelor naționale. Aceasta este o diferență reală. Totuși, ea poate fi exagerată. Cu cât sunt mai multe cauze caracterizate ca având efecte de substituie, cu atât mai mult modelul priorității necesită efectul direct *stricto sensu*, ca factor declanșator pentru supremație. Cu cât modelul factorului declanșator extinde efectul direct prin cuprinderea nu doar a drepturilor subiective produse de norme UE clare, precise, necondiționate, ci și a „oricărei situații în care normele comunitare produc efecte independente în cadrul sistemelor juridice naționale”^[37], cu atât mai puțin stringent devine factorul declanșator și cu atât mai mare importanța acordată supremației.

(G) CONCLUZII

Supremația dreptului UE și cerința ca instanțele naționale să asigure eficiența practică a acestuia sunt stabilite printr-o serie consistentă de jurisprudență a CJUE^[38]. Există unele dispoziții ale tratatelor pe care unii le-ar putea considera ca o diluare parțială a principiului supremației, cum ar fi art. 351 TFUE, care exonerează, în anumite împrejurări, statele

[34] Cauza C-105/03, *Procesul penal împotriva Mariei Pupino* [2005] ECR I-5283.

[35] K. LENAERTS și T. CORTHAUT, „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law” (2006) 31 *ELRev* 287, 289-291.

[36] P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 10.

[37] DOUGAN (*supra*, nota 31) 934.

[38] A se vedea, de asemenea, cauzele C-7 și 9/10, *Kahveci și Inan* EU:C:2012:180, pct. 37.

membre de obligația de a asigura prioritatea dreptului UE^[39], sau art. 347 TFUE, care pare să modeleze un spațiu în interiorul căruia statele membre își păstrează un grad de suveranitate^[40]. Totuși, aceste dispoziții au un domeniu de aplicare limitat și principiul de bază al supremației formulat de CJUE este unul larg și general. Însă aceasta este doar o parte a poveștii supremației. În cele din urmă, acceptarea și aplicarea priorității dreptului UE depind de state.

J. WEILER, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism* (Sistemul comunitar: caracterul dual al supranaționalismului)^[41]

La fel ca în cazul „efectului direct”, deducerea principiului supremației din tratat depindea de o interpretare „constituțională” și nu de una de drept internațional. Raționamentul Curții în sensul că supremația ar fi consfințită de tratat a fost contestat de guvernele statelor membre în acest caz și în altele. Acceptarea acestui punct de vedere echivalează în fapt, cu o revoluție tăcută în cadrul ordinilor juridice ale statelor membre. (...)

De aici rezultă că natura evolutivă a principiului supremației este, în mod necesar, bidimensională. O dimensiune constă în elaborarea de către Curtea Europeană a parametrilor principiului. Dar deplina sa acceptare, a doua dimensiune, depinde de încorporarea sa în ordinele constituționale ale statelor membre și de confirmarea de către instanțele superioare ale acestora. Este relativ ușor de depistat evoluția dimensiunii comunitare a principiului. (...)

Cât privește cea de-a doua dimensiune, caracterul evolutiv al procesului este mai complicat. Trebuie reținut că, în privința statelor membre inițiale, nu a existat vreo pregătire constituțională specială pentru această dezvoltare inspirată de Curtea Europeană.

3. A DOUA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA STATELOR MEMBRE DINAINTE DE 2004

Natura evolutivă a acceptării supremației, observată de Weiler, este vizibilă și astăzi. Există o tensiune continuă între prezentările naționale ale caracterului dreptului UE și prezentarea CJUE. Conflictele constituționale continuă să apară în cazuri specifice și rămâne în sarcina instanțelor naționale să soluționeze cauzele care apar înaintea lor, care implică un conflict între dreptul UE și dreptul național^[42]. Din motive de spațiu, discutăm doar patru din statele membre dinainte de 2004^[43]. Discuția începe cu Germania, care are jurisprudența cea mai extinsă în acest domeniu, articulată în principal de Curtea Federală Constituțională germană. Aceasta este urmată de Italia unde Curtea Constituțională s-a situat

[39] Articolul 351 TFUE prevede o excepție limitată la obligația statelor membre de a asigura supremația dreptului UE în cazul în care obligațiile conflictuale ale statului decurg din acorduri încheiate cu state nemembre înainte de intrarea în vigoare a tratatelor: cauza C-158/91, *Ministère Public și Direction du Travail et de l'Emploi/Levy* [1993] ECR I-4287; cauza C-13/93, *Office Nationale de l'Emploi/Minne* [1994] ECR I-371; cauza C-124/95 R, *ex p Centro-Com Srl/HM Treasury și Bank of England* [1997] ECR I-81; cauza C-55/00, *Gottardo/INPS* [2002] ECR I-413; J. Klabbers, „Moribund on the Fourth of July? The Court of Justice on the Prior Agreements of the Member States” (2001) 26 *ELRev* 187 și C. HILLION, Notă (2001) 38 *CMLRev* 1269.

[40] P. KOUTRAKOS, „Is Article 297 EC a «Reserve of Sovereignty»” (2000) 37 *CMLRev* 1339.

[41] (1981) 1 *YBEL* 267, 275-276.

[42] M. CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (Hart, 2006).

[43] A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET și J. WEILER (ed.), *The ECJ and National Courts: Doctrine and Jurisprudence* (Hart, 1998); K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford University Press, 2001); WALKER, *Sovereignty in Transition* (supra, nota 30).

din nou în prim-plan în formularea acceptării supremației UE și a limitelor acesteia. Discuția se întoarce apoi asupra Franței unde, timp de mai mulți ani, cele mai importante instanțe de drept public și privat au fost cele care au răspuns, chiar dacă în mod diferit, la pretențiile privind supremația. Discuția din cadrul acestei secțiuni se încheie cu Regatul Unit, care are un sistem *common law*, fără o constituție scrisă, dar cu o puternică tradiție de suveranitate parlamentară, în care instanțele ordinare au stabilit răspunsul Regatului Unit față de supremația UE. Este util să încadrăm discuția următoare prin distingerea a patru chestiuni particulare care pot apărea în orice stat membru referitor la supremație.

- i. Prima este dacă statul membru acceptă supremația dreptului UE, presupunând că UE acționează în cadrul sferei sale adecvate de competență. Răspunsul general la această întrebare este afirmativ, sub rezerva condițiilor care decurg din celelalte trei aspecte.
- ii. În ipoteza unui răspuns afirmativ la prima întrebare, a doua problemă o constituie baza conceptuală pornind de la care statul membru acordă supremație dreptului UE. El poate alege să facă acest lucru, întrucât acceptă raționamentul *communautaire* al Curții în cauza *Costa*, sau datorită unei dispoziții din propria ordine juridică națională. Pentru marea majoritate a statelor, nu prima, ci ultima variantă oferă baza conceptuală pentru acceptarea principiului supremației.
- iii. A treia problemă importantă este dacă ordinea juridică națională impune limite acceptării supremației dreptului UE deduse din propria constituție națională și/sau din drepturile naționale fundamentale. CJUE privește supremația dreptului UE ca operând împotriva tuturor tipurilor de drept național, inclusiv constituția națională, astfel că orice normă de drept UE surclasează orice normă de drept național. Această propunere nu este, în general, acceptată de statele membre.
- iv. Ultima problemă este cunoscută ca *Kompetenz-Kompetenz*. Aceasta se referă la cine are autoritatea supremă în a defini alocarea competenței între UE și statele membre. În baza art. 19 TUE, CJUE consideră că aceasta este sarcina sa, în vreme ce toate instanțele constituționale sau supreme naționale tranșează aceste chestiuni în ultimă instanță, prin referire la propriile dispoziții constituționale naționale, deși ele vor trata cu respect punctul de vedere propriu CJUE cu privire la această chestiune.

(A) GERMANIA

(i) Acceptarea supremației

Există o jurisprudență bogată referitoare la relația dintre dreptul UE și dreptul german, în care instanțele germane au formulat diferite limite pentru supremația dreptului UE. Prin urmare, este cu atât mai important să fie clar că, sub rezerva unor astfel de limite, instanțele germane acceptă supremația dreptului UE. Aceasta reiese din citatul următor, o decizie a Curții Constituționale Federale din hotărârea *Honeywell* din 2010^[44].

53. Dreptul Uniunii Europene se poate dezvolta în mod eficient numai dacă înlătură dreptul contrar al statelor membre. Prioritatea aplicării dreptului Uniunii nu conduce la o situație în care

[44] BVerfG, 2 BvR 2661/06, 6 iulie 2010.

dreptul național contrar este nul și fără valoare. Dreptul statelor membre poate, mai degrabă, să se aplice în continuare în cazul și în măsura în care își păstrează un spațiu obiectiv de reglementare, dincolo de câmpul de aplicare al dreptului pertinent al Uniunii. În schimb, dreptul contrar al statelor membre este în principiu inaplicabil în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii. Prioritatea aplicării decurge din dreptul Uniunii, deoarece Uniunea nu ar putea exista ca o comunitate juridică, dacă eficiența uniformă a dreptului Uniunii nu ar fi protejată în statele membre (a se vedea cauza fundamentală CEJ 6/64, *Costa/ENEL*, hotărârea din 15 iulie 1964, [1964] ECR 1251, pct. 12). Prioritatea aplicării corespunde, de asemenea, atribuirii constituționale de competență de la articolul 23.1 din Legea fundamentală, în conformitate cu care competențe suverane pot fi transferate Uniunii Europene (a se vedea BVerfGE 31, 145 <174>; 123, 267 <402>). Articolul 23.1 din Legea fundamentală permite odată cu transferul competențelor suverane – în cazul în care este prevăzut și cerut de tratate – exercitarea directă a acestora în cadrul sistemelor juridice ale statelor membre. Prin urmare, acesta conține o promisiune de eficiență și implementare corespunzătoare aplicării prioritare a dreptului Uniunii.

54. (...) Spre deosebire de prioritatea aplicării dreptului federal, astfel cum este aceasta prevăzută la articolul 31 din Legea fundamentală pentru sistemul juridic german, prioritatea aplicării dreptului Uniunii nu poate fi completă.

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

Citatul precedent oferă o orientare cu privire la baza conceptuală prin care instanțele germane acceptă supremația dreptului UE asupra dreptului național. Din extrasul din *Honeywell* reiese că supremația se bazează în principal pe actualul art. 23.1 din Constituția germană, care se referă expres la UE și care permite transferul de competențe suverane. Invocarea dispozițiilor Constituției germane a constituit raționamentul dominant pentru acceptarea supremației UE în Germania^[45].

Cu toate acestea, Curtea Constituțională Federală a făcut expres trimitere la argumentul funcțional al CEJ din *Costa*: prioritatea aplicării dreptului UE se impune, deoarece „Uniunea nu ar putea exista ca o comunitate juridică dacă eficiența uniformă a dreptului Uniunii nu ar fi protejată în statele membre”.

(iii) Limitele acceptării supremației: drepturile fundamentale

Instanțele germane au stabilit, însă, limitele acceptării supremației UE. Curtea Constituțională Federală a observat la pct. 54 din hotărârea *Honeywell* că prioritatea aplicării dreptului UE nu poate fi completă. Natura acestor limite a făcut obiectul majorității dezbaterilor, judiciare și extrajudiciare. În jurisprudența instanțelor germane sunt evidente trei tipuri de limite. Acestea sunt legate de drepturile fundamentale, competență și identitatea constituțională. Instanțele germane s-au concentrat inițial asupra drepturilor fundamentale ca o limită la acceptarea supremației dreptului UE.

[45] A. VORBUHLE, „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund” (2010) 6 EuConst 175, 190-191; art. 24 și 25 din Constituția germană au fost, de asemenea, relevante în această privință.

**Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratstelle
für Getreide und Futtermittel**

[1974] 2 CMLR 540

Starea de fapt este cea expusă în cauza 11/70 de la CEJ^[46]. La primirea hotărârii CEJ, instanța administrativă germană^[47] a hotărât, în ciuda hotărârii contradictorii a CEJ, că sistemul cauțiunii comunitare încălca principiile de bază ale dreptului constituțional german și a solicitat o hotărâre din partea Curții Constituționale Federale, *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG). Această hotărâre, cunoscută ca decizia „Solange I” (atât timp cât), a fost pronunțată de BVerfG în anul 1974.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)^[48]

Articolul 24 din Constituție privește transferul de drepturi suverane în favoarea instituțiilor interstatuale. Aceasta (...) nu deschide calea spre modificarea structurii fundamentale a Constituției, care formează baza identității acesteia, în absența unei modificări formale a Constituției, adică, nu deschide o astfel de cale prin intermediul legislației instituției interstatuale. Bineînțeles, organele comunitare competente pot elabora legislație pe care organele constituționale germane competente nu ar putea-o elabora conform dispozițiilor Constituției și care este totuși valabilă și urmează să se aplice direct în Republica Federală Germană. Dar articolul 24 din Constituție limitează această posibilitate prin aceea că declară nule orice modificări ale tratatului care ar distruge identitatea structurii constituționale acceptate a Republicii Federale Germane prin uzurparea structurilor care o compun. (...)

Partea din Constituție care reglementează drepturile fundamentale reprezintă o trăsătură esențială, inalienabilă a Constituției Republicii Federale Germane valide și una care face parte din structura constituțională a Constituției. Articolul 24 din Constituție nu permite, în niciun caz, supunerea sa vreunui fel de condiții. Aici, stadiul actual de integrare al Comunității are o importanță crucială. Comunității îi lipsește încă, un Parlament legitim din punct de vedere democratic, ales în mod direct prin sufragiu universal, care să dispună de atribuții legislative și în fața căruia organele comunitare împuternicite să legifereze să fie pe deplin răspunzătoare la nivel politic. Încă îi lipsește o listă codificată a drepturilor fundamentale a căror substanță să fie fixată pentru viitor, în mod ferm și fără echivoc în același fel ca și conținutul Constituției. (...)

Prin urmare, în mod provizoriu, în situația ipotetică a unui conflict între dreptul comunitar și (...) garanțiile drepturilor fundamentale din Constituție (...) garantarea drepturilor fundamentale din Constituție prevalează, atât timp cât organele competente al Comunității nu au înlăturat conflictul dintre norme conform mecanismului tratatului.

Prin urmare, instanța germană superioară a refuzat să recunoască prioritatea necondiționată a dreptului UE din cauza impactului eventual al dreptului Uniunii asupra drepturilor elementare consfințite de Constituția germană. Ea a reținut că art. 24 din Constituție nu include un transfer al competenței de a modifica „trăsăturile esențiale inalienabile” ale structurii constituționale germane, cum ar fi protecția acordată drepturilor fundamentale. BVerfG nu va fi dispusă să renunțe la competența de a decide care transferuri legislative ar transforma o trăsătură fidelă a Constituției, iar protecția drepturilor fundamentale din Constituția germană prevalează în fața dreptului UE în eventualitatea unui conflict.

^[46] A se vedea p. 301.

^[47] [1972] CMLR 177, 184.

^[48] [1974] 2 CMLR 540, 549-550.

Cu toate acestea, în anul 1986, într-o cauză în care era contestat un sistem privind licențele de import în CE, în ciuda unei hotărâri a CEJ privind validitatea acestuia^[49], *BVerfG* a pronunțat, așa numita hotărâre *Solange II*, care nuanța într-o foarte mare măsură hotărârea *Solange I* din 1974. *Solange* înseamnă „atât timp cât” și se referă la afirmația *BVerfG* că, atât timp cât UE nu a înlăturat un posibil „conflict de norme” între dreptul UE și drepturile constituționale naționale, instanța germană trebuie să asigure prioritatea drepturilor naționale.

Re Wünsche Handelsgesellschaft

[1987] 3 CMLR 225

După luarea în considerare a diferitelor modificări ale dreptului comunitar ulterior deciziei din 1974, inclusiv construirea de către CEJ a protecției drepturilor fundamentale, adoptarea de către instituțiile comunitare a diferitelor declarații privind drepturile și democrația^[50] și faptul că toate statele membre ale CE au aderat la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, *BVerfG* a hotărât în *Solange II* după cum urmează^[51].

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

În lumina acestor evoluții, trebuie reținut că, atât timp cât Comunitățile Europene și, în special, jurisprudența Curții Europene, asigură în mod general o protecție efectivă a drepturilor fundamentale față de atribuțiile suverane ale Comunităților, care trebuie privită ca substanțial asemănătoare protecției drepturilor fundamentale impusă necondiționat de Constituție și în măsura în care asigură în general conținutul esențial al drepturilor fundamentale, Curtea Constituțională Federală nu își va mai exercita competența de a decide cu privire la aplicabilitatea legislației comunitare secundare, invocate ca bază juridică pentru orice acte ale instanțelor sau autorităților germane în cadrul competenței suverane a Republicii Federale Germane, și nu va mai verifica această legislație prin prisma standardului drepturilor fundamentale cuprinse în Constituție.

Decizia *Solange II* a redus posibilitatea conflictului privind drepturile fundamentale, dintre dreptul UE și dreptul național. Cu toate acestea, trebuie să se recunoască faptul că instanța nu a renunțat în *Solange II* la competența sa privind drepturile fundamentale, ci doar a declarat că nu va exercita acea competență, atât timp cât persistă condițiile actuale referitoare la protecția drepturilor fundamentale de către CEJ^[52]. Curtea Constituțională Federală și-a păstrat autoritatea finală de a interveni, în cazul în care ar apărea probleme reale privind protecția drepturilor fundamentale în dreptul UE.

Este însă clar, că instanțele germane ezită să exercite competența reținută. Un exemplu în acest sens îl constituie o hotărâre pronunțată de Curtea Constituțională Federală referitor la o susținere că anumite regulamente comunitare privind bananele contraveneau dreptului de a face comerț și dreptului de proprietate astfel cum era protejat de Constituția germană. *BVerfG* a respins trimiterea ca inadmisibilă^[53]. Curtea Constituțională Federală a

[49] Cauza 345/82, *Wünsche Handelsgesellschaft/Germania* [1984] ECR 1995.

[50] *Infra*, Capitolul 11.

[51] *Re Wünsche Handelsgesellschaft* [1987] 3 CMLR 225, 265.

[52] J. FROWEIN, „*Solange II*” (1988) 25 CMLRev 201, 203-204.

[53] Decizia din 7 iunie 2000; A. PETERS, „The Bananas Decision 2000 of the German Federal Constitutional Court: Towards Reconciliation with the ECJ as regards Fundamental Rights Protection in Europe” (2000) 43 German Yearbook of International Law 276; C. SCHMID, „All Bark and No Bite: Notes on the Federal Constitutional Court's

arătat că se declarase mulțumită în deciziile *Solange II* și *Maastricht* de faptul că protecția drepturilor omului în cadrul ordinii juridice a UE era în general comparabilă cu nivelul protecției drepturilor omului conferit de Legea fundamentală germană. În consecință, plângerile constituționale care atacau dreptul secundar al UE pe baza drepturilor fundamentale germane ar fi inadmisibile *ab initio* dacă nu argumentează că nivelul general de protecție europeană a drepturilor omului, inclusiv jurisprudența CEJ ulterioară *Solange II*, se situa sub nivelul necesar în raport cu nivelurile germane de protecție^[54].

(iv) *Limitele acceptării supremației: competență și blocajul Ultra Vires*

BVerfG a formulat o limită bazată pe competență privind acceptarea supremației UE, de către ea însăși, în așa-numita „hotărâre *Maastricht*”, când a fost contestată constituționalitatea ratificării de către stat a Tratatului de la Maastricht.

Brunner/Tratatul privind Uniunea Europeană

[1994] 1 CMLR 57

BVerfG a decis că ratificarea Tratatului de la Maastricht era compatibilă cu Constituția germană, dar a hotărât nu numai cu privire la competența constituțională a Germaniei de a ratifica TUE, ci și cu privire la care ar fi poziția viitoare în cazul în care Comunitatea ar încerca să exercite atribuții care nu sunt prevăzute expres de tratate. Hotărârea a dat naștere la numeroase comentarii^[55]. Afirmând suveranitatea statului german, Curtea Constituțională federală a subliniat că nu va abdica de la competența de a decide asupra compatibilității dreptului comunitar cu drepturile fundamentale din Constituția germană și va continua să exercite competența de control asupra sferei competenței comunitare.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

48. Există (...) o încălcare a articolului 38 din Constituție în cazul în care o lege care expune sistemul juridic german la validitatea și aplicarea directă a dreptului Comunităților Europene (supra-naționale) nu stabilește cu suficientă certitudine programul de integrare urmărit. Dacă nu sunt clare măsura și gradul în care a consimțit legiuitorul german la transferul exercițiului atribuțiilor suverane, atunci există posibilitatea ca Comunitatea Europeană să pretindă funcții și atribuții care nu au fost precizate. Aceasta ar echivala cu o permisiune generală și ar constitui, prin urmare, o cedare a atribuțiilor, o eventualitate împotriva căreia articolul 38 din Constituție oferă protecție. (...)

55. Prin urmare, chiar și după intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea, Republica Federală Germană rămâne membră a unei federații de state a cărei autoritate comună este conferită de statele membre și nu poate produce efecte obligatorii în cadrul sferei de suveranitate germane.

„Banana Decision” (2001) 7 ELJ 95; M. AZIZ, „Sovereignty Lost, Sovereignty Regained: the European Integration Project and the *BVerfG*”, Robert Schuman Centre Working Paper, EUI 2001/31.

[54] VOßKUHLÉ (*supra*, nota 45) 192-193.

[55] M. HERDEGEN, „Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an Ever Closer Union” (1994) 31 CMLRev 235; U. EVERLING, „The Maastricht Judgement of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union” (1994) 14 YBEL 1; M. ZULEGG, „The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario” (1997) 22 ELRev 19; J.H.H. WEILER, „Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision” (1995) 1 ELJ 219; N. MACCORMICK, „The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now” (1995) 1 ELJ 259; J. KOKOTT, „German Constitutional Jurisprudence and European Integration” (1996) 2 EPL 237 și 413.

decât în temeiul condiției germane ca dreptul său să fie aplicat. Germania este unul dintre „Făuritorii Tratatelor”, care au stabilit aderarea la Tratatul privind Uniunea, încheiat pentru „o perioadă nelimitată”, cu intenția unei participări pe termen lung, dar ea poate revoca în ultimă instanță, această aderare printr-un act contrar. Validitatea și aplicarea dreptului european în Germania depinde de condiția aplicării dreptului său din Tratatul de Aderare. Astfel, Germania păstrează calitatea de stat suveran cu propriul său drept.

(...)

99. În măsura în care Tratatul de instituire a Comunităților Europene conferă, pe de o parte, drepturi suverane aplicabile în condiții de fapt limitate și prevede, pe de altă parte, posibilitatea de a modifica tratatul (...) această distincție prezintă importanță pentru tratamentul viitor al competențelor individuale.

Deși până acum a fost susținută o extindere dinamică a tratatelor existente, pe baza unui tratament generos al articolului 235 din Tratatul CEE, ca o „competență de a completa tratatul” ca întreg și pe baza unor considerente legate de „competențele implicite” ale Comunităților și a interpretării tratatului ca permitând o exploatare maximă a atribuțiilor comunitare (*effet utile*), pentru viitor va trebui să se rețină, în ceea ce privește interpretarea prevederilor de abilitare de către instituțiile și organele comunitare, că Tratatul privind Uniunea face distincție, ca principiu, între exercitarea unei competențe suverane conferite în scopuri limitate și modificarea tratatului, astfel încât, interpretarea acestuia nu poate produce efecte echivalente unei extinderi a tratatului. O astfel de interpretare a regulilor de abilitare nu produce niciun fel de efecte obligatorii în privința Germaniei.

Aceasta a reprezentat o hotărâre lungă și fermă, care a avertizat instituțiile UE și CEJ că acceptarea de către Germania a supremației dreptului UE era condiționată. *BVerfG* a subliniat că UE nu trebuie să se abată dincolo de atribuțiile conferite în mod expres de către statele membre, prin intermediul tratatelor. Astfel, deși instanțele germane au acceptat că, în interiorul sferei sale de aplicare corespunzătoare, trebuie să se acorde prioritate dreptului Uniunii în fața dreptului național, *BVerfG* și-a afirmat competența de a controla acțiunile „instituțiilor și organelor” europene care includeau probabil, și CEJ, pentru a se asigura că acestea rămân în limitele atribuțiilor lor și nu încalcă drepturile constituționale elementare ale locuitorilor Germaniei.

Unele dintre aspectele cele mai controversate ale hotărârii priveau comentariile *BVerfG* despre natura democrației naționale și despre necesitatea unei legitimări democratice naționale care să exprime omogenitatea „spirituală, socială și politică” a unui popor^[56]. Totuși, alte părți ale hotărârii par a fi mai deschise în fața posibilității ca UE să dezvolte condițiile deschiderii politice și ale „interacțiunii libere a forțelor, intereselor și ideilor sociale” necesare în vederea legitimării democratice depline^[57], astfel ca probabil, o gamă mai mare de atribuții și competențe să poată fi transferate de Germania către UE fără a încălca principiul de bază al democrației garantat de Constituție.

Ulterior deciziei *Maastricht* a *BVerfG*, a apărut o contestare mai concretă a supremației dreptului UE în cadrul unei dispute îndelungate privind regimul UE de import al bana-

[56] Pct. 44-46 ale hotărârii și comentariile lui Weiler referitoare la natura *völkisch* a acestei viziuni asupra demoului (*supra*, nota 55).

[57] Pct. 41-42.

nelor^[58]. Mesajul din hotărârea *Honeywell* era însă că *BVerfG* nu va concluziona cu ușurință că UE acționase dincolo de competențelor sale și, prin urmare, *ultra vires*^[59].

2 BvR 2661/06, 6 iulie 2010

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

54. Spre deosebire de prioritatea aplicării dreptului federal, astfel cum este prevăzută la articolul 31 din Legea fundamentală pentru sistemul juridic german, prioritatea aplicării dreptului Uniunii nu poate fi completă (a se vedea *BVerfGE* 73, 339 <375>; 123, 267 <398>).

55. În calitate de drept autonom, dreptul Uniunii rămâne dependent de atribuirea și abilitarea sa printr-un tratat. Pentru extinderea competențelor sale, organele Uniunii rămân dependente de modificările tratatelor, care sunt desfășurate de către statele membre în cadrul dispozițiilor constituționale care se aplică acestora și pentru care își asumă răspunderea. (...) Principiul aplicabil este cel al atribuirii (articolul 5.1 teza 1 și articolul 5.2 teza 1 TUE). Prin urmare, Curtea Constituțională Federală este împuternicită și obligată să revizuiască actele din partea organelor și instituțiilor europene, în ceea ce privește dacă acestea au loc pe baza unor depășiri vădite ale competenței sau pe baza exercitării competenței în domeniul identității constituționale care este inalienabil (articolul 79.3 coroborat cu articolul 1 și articolul 20 din Legea fundamentală) (...) și, acolo unde este cazul, să constate inaplicabilitatea actelor care depășesc competențele în cadrul sistemului juridic german.

56. Obligația care îi revine Curții Constituționale Federale de a cerceta plângerile justificate privind o acțiune *ultra vires* din partea organelor și instituțiilor europene trebuie coordonată cu sarcina pe care tratatele o conferă Curții de Justiție, adică aceea de a interpreta și de a pune în aplicare tratatele, și aceea de a apăra unitatea și coerența dreptului Uniunii în îndeplinirea acestei sarcini [a se vedea articolul 19.1 alineatul (1) teza 2 TUE și articolul 267 TFUE].

57. Dacă fiecare stat membru ar pretinde că este capabil să decidă prin intermediul instanțelor proprii referitor la validitatea actelor juridice ale Uniunii, prioritatea de aplicare ar putea fi eludată în practică și aplicarea uniformă a dreptului Uniunii ar fi supusă riscului. Pe de altă parte, dacă totuși, statele membre ar renunța complet la controlul *ultra vires*, dispunerea de baza a tratatului ar fi transferată doar organelor Uniunii, chiar dacă interpretarea dreptului de către acesta ar avea ca rezultat practic o modificare a tratatelor sau o extindere a competențelor. Faptul că în cauzele limită, de posibilă depășire a competențelor din partea organelor Uniunii – care sunt ocazionale, după cum este de așteptat în conformitate cu precauțiile instituționale și procedurale ale dreptului Uniunii –, perspectiva dreptului constituțional și cea a dreptului Uniunii nu se armonizează complet se datorează împrejurării că statele membre ale Uniunii Europene rămân și făuritoarele tratatelor, ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și faptului că nu s-a trecut pragul către statul federal (a se vedea *BVerfGE* 123, 267 <370-371>). Tensiunile, care sunt practec inevitabile conform acestei interpretări, urmează să fie armonizate prin cooperare în conformitate cu ideea integrării europene și relaxate prin respect reciproc.

58. Controlul *ultra vires* nu poate fi exercitat decât de o manieră deschisă față de dreptul european. (...)

[58] Cauza C-280/93, *Germania/Comisia* [1994] ECR I-4873; cauza C-466/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft/Bundesaamt für Ernährung* [1995] ECR I-3799; Ordinul Curții Fiscale Federale, 9 ianuarie 1996, 7 EuZW 126 (1996); U. EVERLING, „Will Europe Slip on Bananas? The Bananas Judgement of the Court of Justice and the National Courts” (1996) 33 CMLRev 401; N. REICH, „Judge-made Europe à la Carte” (1996) 7 EJIL 103.

[59] M. PAYANDEH, „Constitutional Review of EU Law after *Honeywell*: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice” (2011) 48 CMLRev 9.

59. (1) Uniunea se consideră o comunitate juridică, ea este supusă în special, principiului atribuirii și drepturilor fundamentale și respectă identitatea constituțională a statelor membre. (...) În conformitate cu sistemul juridic al Republicii Federale a Germaniei, trebuie recunoscută prioritatea aplicării dreptului Uniunii și trebuie să se garanteze că atribuțiile de control rezervate în mod constituțional Curții Constituționale Federale sunt exercitate doar de o manieră rezervată și deschisă față de dreptul European.

60. Aceasta înseamnă pentru controlul *ultra vires* la îndemână, că Curtea Constituțională Federală trebuie să se conformeze, în principiu, hotărârilor Curții de Justiție ca o interpretare obligatorie a dreptului Uniunii. Prin urmare, înainte de acceptarea unui act *ultra vires* din partea organelor și instituțiilor europene, trebuie să se acorde Curții de Justiție ocazia de a interpreta tratatele, precum și de a se pronunța cu privire la validitatea și interpretarea actelor juridice în discuție, în contextul procedurii de pronunțare a unei hotărâri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE. Atât timp cât Curtea de Justiție nu a avut ocazia să se pronunțe asupra problemelor din dreptul Uniunii care au apărut, Curtea Constituțională Federală nu poate constata nicio inaplicabilitate a dreptului Uniunii pentru Germania. (...)

61. Mai mult decât atât, controlul *ultra vires* de către Curtea Constituțională Federală nu poate fi avut în vedere decât dacă este evident că actele organelor și instituțiilor europene au fost adoptate în afara competențelor transferate. (...) O încălcare a principiului atribuirii este evidentă numai dacă organele și instituțiile europene au depășit limitele competențelor lor de o manieră care încalcă expres principiul atribuirii (articolul 23.1 din Legea fundamentală), cu alte cuvinte, încălcarea competențelor este suficient calificată. (...) Aceasta înseamnă că actul autorității Uniunii Europene trebuie să încalce în mod vădit competențele și că actul incriminat este extrem de semnificativ în structura competențelor dintre statele membre și Uniune în ceea ce privește principiul atribuirii și natura obligatorie a reglementărilor în cadrul democrației. (...)

Această hotărâre face mult mai dificil pentru un reclamant să susțină o contestare a supremației dreptului UE bazată pe argumentul că UE și-a depășit competența și, prin urmare, a acționat *ultra vires*^[60]. *BVerfG* afirmă clar că va considera orice astfel de acțiune ca fiind inadmisibilă, cu excepția cazului în care CEJ a avut ocazia să se pronunțe asupra acelei chestiuni: pct. 60. *BVerfG* subliniază, de asemenea, la pct. 61 că revizuirea *ultra vires* impune ca reclamantul să demonstreze că orice exces de putere din partea UE a fost „vădit” cu încălcarea competențelor sale și că actul incriminat este „extrem de semnificativ” în structura competențelor dintre statele membre și UE. Merită să notăm că judecătorul Landau a avut o părere contrară, pe motiv că opinia majoritară a hotărârii făcea excesiv de dificilă concluzionarea faptului că UE acționase *ultra vires* și că aceasta se îndepărtase de hotărârea *Lisabona* examinată mai jos.

Astfel, în același fel în care *BVerfG* și-a atenuat rezerva privind drepturile fundamentale pentru acceptarea supremației UE, a nuanțat și blocajul *ultra vires* enunțat inițial în cauza *Brunner*. Cu toate acestea, lucrurile se pot schimba în acest domeniu, după cum exemplifică prima trimitere a *BVerfG* la CJUE, privind legalitatea acțiunii Băncii Centrale Europene din timpul Euro-crizei, unde concepția sa referitoare la ce constituia o acțiune *ultra vires* era o afacere mult mai „dură” decât cea vizibilă în hotărârea *Honeywell*^[61].

[60] VOßKUHLÉ (supra, nota 45) 194-195.

[61] *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014; J. BAST, „Don't Act Beyond Your Powers: The Perils and Pitfalls of the German Constitutional Court's *Ultra Vires* Review” (2014) 15 German Law Journal 167; M. KUMM, „Rebel Without a Good Cause: Karlsruhe's Misguided Attempt to Draw the CJEU into a Game of «Chicken» and What the CJEU Might Do About It” (2014) 15 German Law Journal 203.

(v) *Limitele acceptării supremației: blocajul identității*

O limită conexă, dar distinctă, privind acceptarea supremației UE în cadrul ordinii juridice germane a fost modelată în hotărârea *BVerfG* privind compatibilitatea Tratatului de la Lisabona cu Constituția germană. În decizia sa *Lisabona*, *BVerfG* a reiterat existența blocajului *ultra vires*, bazat pe depășirea competenței; trebuie remarcat că hotărârea *Honeywell* examinată mai sus este mai recentă. Cu toate acestea, în hotărârea *Lisabona*, *BVerfG* a formulat și ceea ce a devenit cunoscut ca „blocajul identității”. Citatul următor începe după ce *BVerfG* își reafirmase autoritatea de a efectua un control *ultra vires*.

2 BvE 2/08, 30 iunie 2009

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

240. Mai mult decât atât, Curtea Constituțională Federală examinează dacă se respectă conținutul esențial inviolabil al identității constituționale din Legea fundamentală, în temeiul articolului 23.1, teza a treia coroborat cu articolul 79.3 din Legea fundamentală. (...) În această privință, garantarea identității constituționale în temeiul dreptului constituțional și în temeiul dreptului Uniunii merg mână în mână în spațiul juridic european. Controlul identității face posibil să se examineze dacă, datorită acțiunii instituțiilor europene, au fost încălcate principiile de la articolul 1 și articolul 20 din Legea fundamentală, declarate inviolabile la articolul 79.3 din Legea fundamentală. Aceasta asigură că prioritatea aplicării dreptului Uniunii se aplică numai în virtutea și în contextul împuternicirii constituționale care continuă în practică.

(...)

249. Unificarea europeană pe baza unui tratat de uniune a unor state suverane poate, totuși, să nu fie obținută în așa fel încât să nu fie lăsat suficient spațiu statelor membre pentru formarea politică a condițiilor economice, culturale și de viață socială. Aceasta se aplică, în special, domeniilor care conturează condițiile de trai ale cetățenilor, mai ales sfera privată a responsabilității proprii și securitatea politică și socială protejate de drepturile fundamentale, precum și deciziilor politice care se bazează, în special, pe percepțiile culturale, istorice și lingvistice și care se dezvoltă în discurs public în sfera politică și parlamentară a politicilor publice. Domeniile esențiale ale acțiunii formative democratice cuprind, *inter alia*, cetățenia, monopolul civil și militar al utilizării forței, veniturile și cheltuielile, inclusiv finanțarea externă și toate elementele de intruziune care sunt decisive pentru realizarea drepturilor fundamentale, mai presus de toate, în toate încălcările majore ale drepturilor fundamentale, cum ar fi privarea de libertate în administrarea dreptului penal sau plasamentul într-o instituție. Aceste domenii importante includ, de asemenea, aspecte culturale, precum dispunerea de limbă, conturarea împrejurărilor legate de familie și educație, impunerea libertății de opinie, a libertății presei și a libertății de asociere și abordarea confesiunii de religie sau ideologie.

(...)

252. Deosebit de sensibile, pentru capacitatea unui stat constituțional de a se forma în mod democratic, sunt: deciziile privind dreptul penal material și formal (1), deciziile privind dispunerea de monopolul utilizării forței de către poliție în interiorul statului și de către forțele militare în exterior (2), deciziile fiscale fundamentale privind veniturile și cheltuielile publice, acestea din urmă fiind, în special, motivate, *inter alia*, de considerente de politică socială (3), deciziile privind conturarea condițiilor de trai într-un stat social (4) și deciziile de importanță culturală deosebită, spre exemplu, privind dreptul familiei, sistemul școlar și de educație și privind abordarea diferitelor comunități religioase (5).

Hotărârea *Lisabona* a *BVerfG* este lungă și conține și multe alte lucruri relevante pentru relația dintre ordinele juridice ale Germaniei și UE. Ea a generat comentarii academice semnificative^[62], multe dintre care au fost critice pentru blocajul identității elaborat în cauză.

D. HALBERSTAM și C. MÖLLERS, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!”

(Curtea Constituțională Germană afirmă „Da pentru Germania!”)^[63]

Pentru o perioadă destul de îndelungată de timp, un aspect straniu al școlii constituționale germane a fost lipsa oricărei *Staatsaufgabenlehre*, adică lipsa oricărei teorii a sarcinilor pe care să le îndeplinească statul în mod obligatoriu. S-a sperat ca teoreticienii să definească acest domeniu într-un efort pur conceptual, fără nicio trimitere la procesul democratic ce are în mod necesar un caracter deschis. Acest vis al unei deduceri conceptuale a ființei sau esenței statului *Wesen* și a ordinilor sale de zi nu a luat niciodată o formă concretă. În schimb, a rămas un sentiment nostalgic legat de ce ar fi putut fi o teorie completă a statului.

Nu este o întâmplare că o astfel de teorie nu a fost scrisă niciodată. Într-un context diferit, Curtea Supremă a Statelor Unite s-a confruntat cu definirea cuprinzătoare a ceea ce reprezintă zonele tradiționale de reglementare de către stat și a sfârșit prin a se retrage din fața demersului. Un proces democratic deschis face dificilă definirea, în orice mod cuprinzător a domeniilor de legiferare care formează sarcinile „necesare” ale statului. Pentru a fi siguri, orice astfel de teorie ne-ar ajuta într-adevăr, să trasăm linii meta-constituționale în jurul competenței statului. Orice doctrină de acest fel ar putea astfel să protejeze statul de diferite forme de dezagregare, privatizare, precum și europenizare și internaționalizare. Totuși, în Germania, visul unui proiect *Staatsaufgabenlehre* a fost de mult uitat.

Uitat? Brusc și fără precedent, cauza *Lisabona* a Curții dezvoltă propriul *Staatsaufgabenlehre*. Curtea definește cinci domenii în care statul trebuie să aibă un rol: dreptul penal (material și procedural), război și pace, cheltuielile publice și fiscalitatea, asigurări sociale și cultura și religia. În opinia Curții, aceste sarcini sunt „extrem de sensibile pentru capacitatea unui stat constituțional de a se contura în mod democratic”. Cu toate acestea, există vreo teorie sau vreun argument în spatele acestei liste? Nu găsim niciunul în opinie. Curtea se raportează doar la propria imaginație privind suveranitatea din trecut. Opinia afirmă că statul a îndeplinit aceste sarcini ca o expresie a suveranității sale „seit jeher”, „dintotdeauna”.

În mod evident, nu este cazul. Funcția socială a statului național european a fost adesea descrisă ca începutul sfârșitului ideii de suveranitate, ca punctul de dizolvare a statului în societate. Religia a fost un subiect decisiv al Sistemului Tratatului Westfalian care stă tocmai la începutul conceptului modern de suveranitate în dreptul public internațional, un concept pe care Curtea îl susține de altfel în mod explicit. Religia nu ținea de suveranitatea statului la momentul apariției sale. Pe de altă parte, ce părere aveți despre omiterea dreptului civil din listă? În ciuda faptului că BGB german, Codul civil, a reprezentat codificarea esențială a statului național german nou înființat, Curtea nici măcar nu menționează acest domeniu de drept ca fiind special pentru identitatea sau suveranitatea statului german. Și ce părere aveți despre controlul asupra monedei – un domeniu

[62] F. SCHORKOPF, „The European Union as an Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon” (2009) 10 German LJ 1219; D. HALBERSTAM și C. MÖLLERS, „The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!” (2009) 10 German LJ 1241; D. THYM, „In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court” (2009) 46 CMLRev 1795; F. MAYER, „Rashomon in Karlsruhe: A Reflection on Democracy and Identity in the European Union” (2011) 9 I-CON 757.

[63] *Supra*, nota 62, 1249-1250.

care a fost menționat adesea ca o prerogativă clasică a statului? Din perspectivă istorică sau sistematică, lista nu are niciun sens.

Și apoi, de ce Curtea clasifică doar aceste cinci domenii pe lista sa, ca părți necesare ale suveranității statului? Răspunsul este simplu. „Teoria” Curții este un argument *post hoc* în sprijinul unui rezultat prestabilit.

(vi) Limitele acceptării supremației: blocaje, limite și consecințe

Jurisprudența germană a oferit multe teme de gândire privind limitele acceptării supremației UE într-un stat membru. Câteva aspecte cu titlu de reflecție ar putea fi utile în evaluarea acestei jurisprudențe.

Cele mai simple fapte sunt cele care se uită cel mai ușor. Toate acțiunile au consecințe; această afirmație banală se aplică atât deciziilor juridice, cât și oricăror alte cazuri. În cazul în care un sistem juridic decide să aplice blocaje, atunci acesta trebuie să stabilească conținutul acestora și modul lor de aplicare. Această afirmație banală duce la una mai puțin evidentă; însuși modul de formulare a blocajelor indică puterea asimetrică: cineva impune constrângeri altcuiva. Realitatea este mai complexă, cel puțin în acest context. Motivul nu este greu de ghicit. Creatorul blocajului trebuie să supraviețuiască tocmai cu constrângerea pe care a făurit-o. „Vorbele mari”, fie din partea instanțelor naționale, fie din partea legiuitorilor, care duc la „blocaje stricte”, au consecințe asupra autorului. Cu cât este mai strict blocajul, cu atât este și mai solicitant pentru creator, nu doar pentru persoana sau instituția constrânse. Nu este nicio problemă în cazul în care creatorul blocajului dorește să își asume implicațiile constrângerii sale. Situația este problematică în cazul în care creatorul devine echivoc în ceea ce privește conținutul și aplicarea blocajului pe care l-a creat. În acest caz, el trebuie să găsească modalități de „retragere” sau „atenuare” a constrângerii pe care a conceput-o, fără ca prin aceasta să își piardă credibilitatea și să se expună criticii că afirmațiile stricte nu sunt corelate cu o acțiune la fel de dură.

Jurisprudența germană dezvăluie în ce măsură impunerea de blocaje poate fi controversată sau problematică din perspectiva conținutului și aplicării. Astfel, din perspectiva conținutului, am văzut că baza empirică și conceptuală a blocajului identității a fost pusă la îndoială de teoreticienii germani. Aplicarea unor astfel de blocaje este la fel de importantă. Instanța națională trebuie să se abțină de la a condamna CJUE pentru o interpretare „activistă” de natura celei pe care o efectuează, de regulă, instanța națională la nivel intern^[64]. Instanțele germane au atenuat, în orice caz, limitele acceptării supremației UE pe baza drepturilor fundamentale și a competenței/*ultra vires*, făcând cu mult mai dificilă admiterea plângerii unui reclamant pe aceste motive.

Rămâne de văzut modul în care se aplică blocajul identității în jurisprudența ulterioară. Este posibil ca reclamantii să conteste legislația UE în fața instanțelor germane pe motiv că aceasta încalcă una dintre limitele identității enumerate în hotărâre. Hotărârea *Lisabona* se poate dovedi atunci o dilemă pentru Curtea Constituțională Federală Germană, care a creat blocajul identității. *BVerfG* se va confrunta cu o alegere dificilă. Ea poate trata cu seriozitate blocajul identității, cu consecința că acesta intră astfel, în mod repetat, în conflict cu UE în legătură cu cele cinci domenii enumerate în hotărâre. Ea poate însă să atenueze aplicarea blocajului identității în moduri similare cu modificarea blocajului *ultra*

[64] P. CRAIG, „The ECJ and *Ultra Vires* Action: A Conceptual Analysis” (2011) 48 CMLRev 395.

vires, cu consecința de a fi criticată că nu „ia în serios blocajele”. Prin urmare, rămâne de văzut dacă „latră și nu mușcă”. Citatul următor din Președintele Curții Constituționale Federale, arată că *BVerfG* ar putea încerca să atenueze și acest blocaj, deși abordarea sa viitoare poate fi dificil de prevăzut^[65].

**A. VOßKUHL, Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts:
Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund
(Cooperarea pe mai multe niveluri a Curților Constituționale Europene:
Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund)^[66]**

Astfel cum numai Curtea Constituțională Federală poate exercita controlul concret al reglementărilor, în conformitate cu articolul 100 din Legea fundamentală, care protejează legiuitorilor parlamentar, la fel numai Curtea Constituțională Federală poate examina dacă se respectă conținutul esențial inviolabil al identității constituționale a Legii fundamentale, în temeiul articolului 23 alineatul (1) teza a treia coroborat cu articolul 79 alineatul (3) din Legea fundamentală. Această competență de control care este înrădăcinată în dreptul constituțional german, este în același timp coroborată cu dreptul Uniunii Europene, întrucât merge „mână în mână” cu protecția identității constituționale naționale și principiul cooperării loiale în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană în versiunea acestuia de la Lisabona. Astfel, „puntea” dintre dreptul Uniunii și dreptul național german continuă să fie asigurată prin bariera continuei imputerniciri constituționale germane. Cu toate acestea, Curtea Constituțională Federală, cu ocazia exercitării acestui control, va continua să respecte principiul deschiderii Legii fundamentale față de integrarea europeană, luând astfel în considerare, în mod continuu, responsabilitatea pentru integrare datorată de curte și de toate celelalte organe constituționale germane.

(vii) Rezumat

- i. Instanțele germane acceptă supremația dreptului UE, sub rezerva limitelor examinate mai sus.
- ii. Baza conceptuală pentru acceptarea supremației este reglementată în principal la art. 23.1, 24 și 25 din Constituția germană, însă Curtea Constituțională Federală germană a făcut, de asemenea, trimitere la unele aspecte din raționamentul *communautaire* al CEJ.
- iii. Instanțele germane dețin în continuare competența în cazurile în care dreptul UE știrbește drepturile fundamentale protejate de Constituția germană, dar reclamantul trebuie să dovedească faptul că protecția oferită de dreptul UE este în general insuficientă, înainte ca instanțele germane să își exercite competența.
- iv. De asemenea, instanțele germane consideră că ele posedă *Kompetenz-Kompetenz* finală în a decide dacă o acțiune întreprinsă de UE intră în sfera competenței UE^[67]. Jurisprudența arată că ele nu vor exercita o astfel de competență decât în cazurile în care competența folosită de instituția comunitară depășește în mod cert pe cea

^[65] A se vedea, e.g., *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014; *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 18 martie 2014; E. VRANES, „German Constitutional Foundations of, and Limitations to, EU Integration: A Systematic Analysis” (2013) 14 German Law Journal 75; C. CALLIERS, „The Future of the Eurozone and the Role of the German Federal Constitutional Court” (2012) 31 YBEL 402; H. DETTERS, „National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict” (2014) 20 ELJ 204.

^[66] *Supra*, nota 45, 196.

^[67] A se vedea, e.g., *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 18 martie 2014, pct. 160.

acordată de tratate și numai după ce i s-a acordat CJUE ocazia de a se pronunța asupra dispoziției contestate a UE. Există însă indicii ale unei linii mai dure în unele decizii mai recente^[68].

- v. Instanțele germane au modelat, de asemenea, o limită pentru acceptarea dreptului UE, în cazul în care acesta îi afectează identitatea constituțională.

(B) ITALIA

(i) Acceptarea supremației

Instanțele italiene au semnalat acceptarea supremației dreptului UE, sub rezerva îndeplinirii, într-o etapă relativ timpurie, a unei condiții.

Frontini/Ministero delle Finanze

[1974] 2 CMLR 372

Reclamantul a intentat o acțiune pentru a contesta aplicabilitatea unor taxe agricole crescute, care fuseseră impuse printr-un regulament CE, la importul de carne în Italia. Frontini a susținut că regulamentul nu era aplicabil în Italia, iar cauza a fost înaintată Curții Constituționale italiene pentru a stabili legitimitatea democratică a legii din 1957 privind ratificarea Tratatului CEE. Legea dădea eficiență în Italia articolului 249 din tratat, care prevedea aplicabilitatea directă a regulamentelor comunitare.

CURTEA^[69]

Legea 1957 pentru ratificarea Tratatului CEE, prin care Parlamentul italian a pus în executare deplină și completă Tratatul instituind CEE, are o bază certă de validitate în articolul 11 din Constituție, conform căruia Italia „consimte, în condiții de reciprocitate cu alte state, la limitările suveranității necesare unui acord care poate asigura pacea și dreptatea între națiuni” și apoi „promovează și favorizează organizațiile internaționale care urmăresc un astfel de obiectiv”. (...)

(...) Nu este nevoie să adăugăm că prin articolul 11 din Constituție, limitările suveranității sunt permise numai în vederea atingerii obiectivului fixat de acesta și prin urmare, trebuie exclus că astfel de limitări ale suveranității, expuse în concret în Tratatul de la Roma, semnat de țări ale căror sisteme se bazează pe statul de drept și garantarea libertăților esențiale ale cetățenilor, ar putea totuși conferi organelor CEE competența inacceptabilă de a încălca principiile fundamentale ale ordinii noastre constituționale sau drepturile inalienabile ale omului. Și este evident că în cazul în care articolul 189 ar primi vreodată o astfel de interpretare aberantă, într-o astfel de situație, garanția ar fi mereu asigurată prin faptul că această instanță va controla compatibilitatea continuă a tratatului cu principiile fundamentale menționate mai sus.

Frontini a fost urmată în 1984 de hotărârea *Granital*^[70] în care Curtea Constituțională italiană a acceptat că, pentru a da efect supremației dreptului UE, instanțele italiene trebuiau să fie pregătite să nu țină seama, în caz de nevoie, de dreptul național discordant și să aplice în mod direct dreptul UE. Dreptul național nu va fi abrogat, ci doar ignorat în

[68] A se vedea, e.g., BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014, pct. 17-31.

[69] [1974] 2 CMLR 372, 384.

[70] Decizia 170 din 8 iunie 1984 în cauza SpA Granital/Amministrazione delle Finanze. Pentru o traducere neoficială (în limba engleză – n.r.), a se vedea G. GAJA (1984) 21 CMLRev 756.

măsura în care câmpul său de operare era ocupat de dreptul UE. Dispozițiile naționale supraviețuiesc, totuși, și guvernează în continuare materia respectivă, în domenii situate dincolo de sfera normei UE.

Atitudinea pro-europeană a instanțelor italiene este demonstrată, de asemenea, de faptul că *Corte Costituzionale* a decis în 2008 despre sine că era o „curte sau un tribunal al unui stat membru”, în scopul sesizării CEJ cu o trimitere preliminară, în temeiul art. 267 TFUE, modificându-și astfel poziția anterioară în această privință^[71], iar această tendință a continuat în jurisprudența ulterioară^[72].

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

Baza conceptuală pentru acceptarea supremației dreptului UE este o chestiune vie în toate statele membre. Instanțele italiene au fundamentat o astfel de acceptare, după cum reiese din cauza *Frontini*, pe art. 11 din Constituția italiană, care prevede că „Italia acceptă, în condiții de egalitate cu alte state, limitarea suveranității care ar putea fi necesară pentru o ordine internațională care să asigure pacea și justiția între națiuni”. Aceasta a stat la baza acceptării de către instanțele italiene a supremației dreptului UE, deși, ca și în cazul altor state membre, această acceptare nu a fost necondiționată^[73].

(iii) Limitele acceptării supremației

Din hotărârea *Frontini* reiese în mod clar că, deși a acceptat efectul direct al dreptului UE și a confirmat competența constituțională a Italiei de a ratifica tratatele, Curtea Constituțională a exprimat rezerve similare cu cele ale *BVerfG* germane și a confirmat faptul că va continua să controleze exercitarea competenței de către „organele CEE” pentru a se asigura că nu are loc nicio încălcare a drepturilor fundamentale sau a principiilor de bază ale ordinii constituționale italiene. Mai mult decât atât, în *Granital*, Curtea Constituțională italiană era pregătită să se pronunțe nu doar asupra chestiunilor în conflict între anumite măsuri ale UE și drepturile constituționale fundamentale italiene, ci și asupra partajării competenței între dreptul național și dreptul UE^[74]. Posibilitatea conflictului a fost demonstrată în cauza *Fragd*^[75], în care Curtea Constituțională italiană a apreciat că o măsură a UE nu se aplică în Italia în cazul în care aceasta contravine unui principiu fundamental din Constituția italiană privind protecția drepturilor omului.

G. GAJA, New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law

(Noi evoluții într-o poveste continuă: raportul dintre dreptul CEE și dreptul italian)^[76]

Deși decizia *Frontini* a Curții Constituționale a fost adesea privită ca un exemplu semnificativ al dorinței instanțelor naționale de a supune legislația CEE regulilor constituționale privind protecția

[71] Deciziile 102 și 103/2008.

[72] Ordonanța nr. 207, 2013; O. POLLICINO, „From Partial to Full Dialogue with Luxembourg: The Last Cooperative Step of the Italian Constitutional Court” (2014) 10 EuConst 143.

[73] Corte Costituzionale a negat că art. 117 alin. (1) modificat din Constituția italiană a înlocuit art. 11 ca bază constituțională pentru dreptul UE în Italia: deciziile 348 și 349/2007.

[74] R. PETRICCIONE, „Italy: Supremacy of Community Law over National Law” (1986) 11 ELRev 320.

[75] *Spa Fragd/Amministrazione delle Finanze*, decizia 232 din 21 aprilie 1989 (1989) 72 RDI.

[76] (1990) 27 CMLRev 83, 93-94.

drepturilor fundamentale, până acum s-au întâmplat foarte puține care să justifice această evaluare. (...)

În cauza *Spa Fragd/Amministrazione delle Finanze*, Curtea a examinat dacă un sistem, cum ar fi cel care se aplică hotărârilor preliminare cu privire la validitatea actelor comunitare, prin care o declarație de nevalabilitate nu poate produce efecte în procedurile din fața instanței de trimitere, este compatibil cu principiile constituționale privind protecția judiciară. (...) Scopul principal al Curții Constituționale a fost acela de a încerca și a sprijini viziunea că, fiind o chestiune drept comunitar, hotărârile ar trebui să producă întotdeauna anumite efecte în acele proceduri. Probabil, ca o cale de convingere a Curții de Justiție privind necesitatea acceptării acestei soluții, Curtea Constituțională a privit problema din perspectiva protecției constituționale a drepturilor omului.

(...)

În esență, dreptul oricărei persoane de acces la o instanță și la o procedură pentru orice litigiu, ar fi golit de miezul conținutului său dacă, în cazul în care o instanță pune la îndoială validitatea unei norme care ar trebui să se aplice, răspunsul provine de la o instanță căreia trebuie să îi fie înaintată această problemă și care arată că norma este într-adevăr nulă, dar că acest lucru nu ar trebui să aibă relevanță în litigiu pentru instanța de trimitere care ar trebui să aplice totuși norma declarată ca fiind nulă.

Contrar punctului de vedere al procurorului general, împotriva unei posibile încălcări a unui drept fundamental nu se poate invoca necesitatea primară a aplicării uniforme a dreptului comunitar și a securității juridice.

(...)

Spre deosebire de *Frontini*, decizia *Fragd* arată că Curtea Constituțională este dispusă să pună la încercare conformitatea normelor individuale ale dreptului comunitar cu principiile fundamentale ale protecției drepturilor omului cuprinse în Constituția italiană. Aceasta lărgeste semnificativ, modul de exercitare de către Curtea Constituțională a unui control care până acum nu a fost decât teoretic.

(iv) Rezumat

- i. Instanțele italiene au acceptat supremația dreptului UE, sub rezerva condițiilor expuse mai jos.
- ii. Supremația dreptului UE se bazează pe art. 11 din Constituția italiană și nu pe raționamentul *communautaire* al CEJ.
- iii. Instanțele italiene nu acceptă faptul că dreptul UE este prioritar față de Constituția italiană și rețin autoritatea finală asupra determinării faptului dacă dreptul UE încalcă drepturile fundamentale.
- iv. Mai mult decât atât, se pare că instanțele italiene consideră că posedă principala *Kompetenz-Kompetenz*, fiind pregătite în principiu, să se pronunțe asupra repartizării competenței între dreptul național și dreptul UE^[77].

[77] P. RUGGERI LADERCHI, „Report on Italy”, în SLAUGHTER et al., (supra, nota 43), Capitolul 5, relevă problemele procedurale ale instanțelor italiene care doresc să exercite o formă de control *ultra vires* asupra actelor UE. De asemenea, A. ADINOLFI, „The Judicial Application of Community Law in Italy (1981-1997)” (1998) 35 CMLRev 1313, 1314-1325.

(C) FRANȚA

(i) Acceptarea supremației

Putem începe prin a aborda primul dintre aspectele expuse mai sus: dacă sistemul legal național acceptă supremația dreptului UE. În prezent, instanțele franceze acceptă supremația dreptului UE, însă a durat destul de mult timp înainte ca toate instanțele franceze să adopte această poziție.

Sistemul judiciar francez este împărțit între instanțe administrative și instanțe ordinare. În anul 1970, Curtea supremă administrativă (*Conseil d'Etat*), a respins în practică supremația dreptului UE asupra dreptului național^[78]. În cauza *Semoules*^[79], acesta a hotărât că, din moment ce nu era competent să verifice validitatea legislației franceze, nu putea să aprecieze această legislație ca fiind incompatibilă cu dreptul UE, și drept urmare nu putea acorda prioritate acestuia din urmă. Aceasta se întâmpla în ciuda faptului că Constituția franceză prevedea supremația anumitor tratate internaționale față de dreptul intern, din moment ce *Conseil d'Etat* a statuat că deciziile privind constituționalitatea legislației trebuiau luate de Consiliul Constituțional (*Conseil Constitutionnel*), înainte de promulgarea legislației.

O „divizare” doctrinară s-a produs în momentul în care supremația dreptului UE asupra dreptului francez a fost acceptată în anul 1975, în cauza *Café Jacques Vabres*, de către *Cour de Cassation*^[80], instanța judecătorească ordinară de cel mai înalt nivel, într-o cauză privind un conflict între art. 90 CE și o prevedere ulterioară din Codul vamal francez. În urma sugestiei *Procureur Général*, Curtea a reținut că întrebarea nu era dacă ea putea controla constituționalitatea unei legi franceze. În schimb, când există un conflict între o „lege internă” și un „act internațional” ratificat în mod corespunzător, care intrase astfel, în ordinea juridică internă, Constituția însuși acorda prioritate celui din urmă. Respectarea principiului priorității tratatelor internaționale nu ar trebui lăsată în seama *Conseil Constitutionnel*, din moment ce era de datoria instanțelor ordinare, în fața cărora apar astfel de probleme, să tranșeze cauza.

Abia în anul 1989, *Conseil d'Etat* a abandonat în sfârșit, așa-numita sa „splendidă izolare” și a decis, în calitatea sa de instanță electorală, să adopte aceeași poziție ca și *Conseil Constitutionnel* și *Cour de Cassation*^[81].

[78] D. POLLARD, „The Conseil d'Etat is European – Official” (1990) 15 ELRev 267, 268-270 și „European Community Law and the French Conseil d'Etat” (1992-1995) 30 Irish Jurist 79.

[79] Decizia din 1 martie 1968 din cauza *Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France* [1970] CMLR 395.

[80] Decizia din 24 mai 1975 din cauza *Administration des Douanes/Société „Café Jacques Vabres” et SARL Weigl et Cie* [1975] 2 CMLR 336.

[81] Decizia din 20 octombrie 1989 din cauza *Nicolo*. S-a sugerat că deciziile anterioare ale *Conseil Constitutionnel* care indicau că instanțele franceze trebuiau să se asigure că tratatele internaționale sunt aplicate, au acționat ca un pînten pentru *Conseil d'Etat* pentru a-și schimba poziția inițială. P. OLIVER, „The French Constitution and the Treaty of Maastricht” (1994) 43 ICLQ 1, 10.

Raoul Georges Nicolo

[1990] 1 CMLR 173

Reclamanții erau cetățeni francezi care au introdus o acțiune în anularea alegerilor pentru Parlamentul European din Franța, în anul 1989, pe motiv că dreptul de a alege și de a fi ales fusese recunoscut cetățenilor francezi din departamentele și teritoriile non-europene de peste mări ale Franței. S-a arătat că norma legală franceză contestată – Legea nr. 77-729 – era contrară Tratatului CEE.

COMMISSAIRE FRYDMAN^[82]

Totuși, întreaga dificultate constă atunci în a determina dacă, în conformitate cu propria jurisprudență constantă, ar trebui să respingeți acest al doilea argument doar pe baza legii din anul 1977, fără a trebui cel puțin să verificați dacă aceasta este compatibilă cu Tratatul de la Roma sau dacă ar trebui să deschideți un drum nou, hotărând că legea se aplică numai datorită faptului că ea este compatibilă cu tratatul.

În această privință, știm că ați statuat, în cunoscuta decizie de secție din 1 martie 1968, *Syndicat Général des Fabricants de Semoules de France*, că o instanță administrativă nu poate acorda prioritate tratatelor față de legislația ulterioară care intră în conflict cu acestea, precum și că această jurisprudență se aplică normelor comunitare la fel ca în cazul convențiilor internaționale obișnuite. (...)

Baza teoretică a acestor decizii care, în mod evident, nu îmbracă forma unei obiecții la principiul superiorității tratatelor față de normele legale, enunțat expres de articolul 55, ar trebui căutată mai degrabă în dorința de a confirma principiul că instanțele administrative nu pot verifica validitatea legislației. (...)

Pe de altă parte, apreciem că se poate considera că (...) articolul 55 permite în mod necesar instanțelor, pe cale de deducție, să verifice compatibilitatea reglementărilor cu tratatele. Într-adevăr, trebuie să atribuim autorilor Constituției o intenție de a prevedea implementarea reală a supremației tratatelor, căruia i-au dat expresie în această prevedere. (...)

Prin urmare, pornind de aici, propunem să acordăm prioritate tratatelor față de reglementările ulterioare.

(...) Cunoaștem faptul că Curtea de Justiție a Comunităților Europene – care, după cum știm, acordă dreptului comunitar supremație absolută față de normele dreptului național, chiar și în cazul în care acestea au o natură constituțională – nu a ezitat în ceea ce o privește, să susțină obligația de a refuza în orice situație, aplicarea unor legi care sunt contrare măsurilor comunitare.

Nu considerăm că puteți urma Curtea Europeană în această lege creată pe cale jurisprudențială care, în realitate, ni se pare cel puțin criticabilă. În cazul în care ați face acest lucru, v-ați atașa de un mod supranațional de gândire care este destul de dificil de justificat, la care Tratatul de la Roma nu subscrie în mod expres și care ar face în mod cert, tratatul neconstituțional, oricum ar fi privit acesta în contextul politic. (...)

Sugerăm prin urmare, că decizia ar trebui să se bazeze pe articolul 55 din Constituție și că sfera acestuia ar trebui extinsă la toate acordurile internaționale.

Deși nu a adoptat în mod expres punctul de vedere al comisarului, *Conseil d'Etat* a părut să accepte premisa de la baza acestei viziuni. El a hotărât că normele legale franceze nu erau invalide pe motiv că acestea „nu erau incompatibile cu prevederile clare ale articolului 227 alineatul (1), sus-menționat, din Tratatul de la Roma”^[83]. Până în 1989, atât *Cour*

[82] [1990] 1 CMLR 173, 177, 178.

[83] POLLARD, „The Conseil d'Etat is European” (*supra*, nota 78) 271, 273-274.

de *Cassation*, cât și *Conseil d'Etat* erau, prin urmare, dispuse să acorde în principiu, prioritate dreptului comunitar asupra dreptului național.

Începând cu *Nicolo*, *Conseil d'Etat* a recunoscut prioritatea atât a regulamentelor, cât și a directivelor UE^[84]. Cu toate acestea, jurisprudența sa privind directivele a fost complexă. Aceasta a izvorât din hotărârea sa din 1978, în cauza *Cohn-Bendit*, în sensul că directivele nu puteau fi folosite pentru a contesta un act administrativ individual^[85]. *Conseil d'Etat* a dezvoltat un număr din ce în ce mai mare de nuanțări ale acestei afirmații de bază, care au permis invocarea directivelor într-o serie de situații^[86]. Acesta a hotărât apoi în 2009, în cauza *Mme Perreux*, că o directivă poate fi într-adevăr, invocată pentru a contesta un act administrativ, cu condiția ca termenul pentru implementarea directivei să fi expirat și, de asemenea, cu condiția ca dispozițiile directivei să fie suficient de clare și precise^[87].

Disponibilitatea *Conseil d'Etat* de a se implica într-un dialog cu CEJ este exemplificată în plus, de hotărârea sa din 2007, *Arcelor*^[88]. Cauza avea ca obiect o directivă care stabilea un regim de comercializare a cotelor de emisie în temeiul Protocolului de la Kyoto. Reclamanții susțineau că drepturile de proprietate și de libertate a comerțului, precum și principiul egalității, astfel cum sunt acestea garantate de Constituția franceză, erau încălcate prin decretul de implementare a directivei în dreptul francez. În loc să se pronunțe asupra legalității decretului în conformitate cu dreptul constituțional francez, *Conseil d'Etat* a înaintat cauza CEJ, după ce a observat că dreptul UE oferea o protecție similară drepturilor fundamentale în discuție.

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

În cazul Franței, baza conceptuală inițială pentru acceptarea supremației dreptului UE, o constituia art. 55 din Constituția franceză și nu raționamentul *communautaire* al CEJ din cauza *Costa*. În cauza *Café Jacques Vabres*, *Procureur Général* a încercat să convingă *Cour de Cassation* să adopte raționamentul CEJ și să fundamenteze supremația dreptului Uniunii pe însăși natura ordinii juridice a UE. Totuși, *Cour de Cassation* și-a motivat decizia pe art. 55 din Constituția franceză. Hotărârea *Conseil d'Etat* în *Nicolo* se sprijinea, de asemenea, pe art. 55 din Constituția franceză care prevede superioritatea tratatelor internaționale asupra dreptului național. În această cauză *commissaire* Frydman a descurajat *Conseil d'Etat* să subscrie „modulul de gândire supranațional” al CEJ. *Conseil d'Etat* și *Conseil Con-*

[84] *Boisdet* [1991] 1 CMLR 3, cu privire la un regulament care a fost adoptat ulterior unei legi franceze și *Rothmans și Philip Morris și Arizona Tobacco și Philip Morris* [1993] 1 CMLR 253 cu privire la o directivă adoptată anterior legii franceze. H. COHEN, Notă (1991) 16 ELRev 144; P. ROSEREN, „The Application of Community Law by French Courts from 1982 to 1993” (1994) 31 CMLRev 315, 342.

[85] Decizia din 22 decembrie 1978 în *Ministre de l'Intérieur/Cohn Bendit*.

[86] C. CHARPY, „The Status of (Secondary) Community Law in the French Legal Order: The Recent Case-Law of the Conseil Constitutionnel and the Conseil d'Etat” (2007) 3 EuConst 436; C. CHARPY, „The Conseil d'Etat Abandons its Cohn Bendit Case-Law; Conseil d'Etat, 30 October 2009, *Mme Perreux*” (2010) 6 EuConst 123, 125-126; R. MEHDI, „French Supreme Courts and European Union Law: Between Historical Compromise and Accepted Loyalty” (2011) 48 CMLRev 439.

[87] *Mme Perreux*, 30 octombrie 2009.

[88] *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, 8 februarie 2007; cauza C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine și alții/Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable și Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* [2008] ECR I-9895.

stitutionnel și-au bazat, de asemenea, obligația de a implementa dreptul UE și supremația dreptului UE asupra dreptului național pe art. 88-1 din Constituția franceză^[89].

(iii) Limitele acceptării supremației

Am văzut că, din perspectiva CEJ, întregul drept al UE are întâietate asupra ansamblului dreptului național. Instanțele franceze nu au acceptat acest lucru. *Conseil d'Etat* nu a recunoscut prioritatea dreptului UE asupra Constituției înseși^[90]. Dreptul UE este superior normelor legale, dar este inferior Constituției. Aceasta coincide cu opiniile *Conseil Constitutionnel*^[91] și *Cour de Cassation*^[92]. Aceasta lasă totuși, instanțelor naționale o libertate de apreciere interpretativă considerabilă, în a decide dacă există într-adevăr un dezacord între dreptul UE și o dispoziție a Constituției franceze^[93].

C. CHARPY, The Status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order [Statutul dreptului comunitar (secundar) în ordinea juridică internă franceză]^[94]

Indiscutabil, raționamentul *Conseil constitutionnel* și cel al *Conseil d'Etat* subliniază principiul supremației Constituției *vis-à-vis* de dreptul comunitar. Aceste instanțe apreciază că puterea constituantă a încorporat la articolul 88-1 din Constituție obligația de a implementa directivele și, în general, existența ordinii juridice comunitare integrate în ordinea juridică internă. Astfel, ordinea juridică comunitară este cea integrată în ordinea națională și nu invers. Dreptul comunitar nu poate fi aplicat în Franța decât în temeiul voinței puterii constituante. Constituția rămâne norma care stabilește relația dintre sistemele juridice implicate și astfel are întâietate asupra tuturor celorlalte norme. Cu alte cuvinte, datorită faptului că sunt înscrise în Constituție, obligația de a implementa dreptul comunitar și principiul priorității nu modifică locul Constituției în vârful ierarhiei legislative.

(iv) Rezumat

- i. În prezent, instanțele franceze acceptă, în general, sub rezerva celor expuse mai jos, supremația dreptului UE asupra dreptului național.
- ii. Supremația acordată dreptului UE nu se întemeiază însă pe natura inerentă a dreptului UE, după cum ar considera Curtea de Justiție, „ci sub autoritatea propriei ordini juridice naționale”^[95]. Baza conceptuală pentru acceptarea supremației în Franța, este oferită de art. 55 și art. 88-1 din Constituția franceză.
- iii. Instanțele franceze nu acceptă faptul că dreptul UE are prioritate față de Constituție.

[89] Care prevede că Franța trebuie să participe la UE „alcătuită din state care au ales în mod liber, în virtutea tratatelor care le-au instituit, să exercite în comun unele dintre competențele lor”.

[90] *Sarran și Levacher*, 30 octombrie 1998; *Syndicat National de l'Industrie de Pharmaceutique*, 3 decembrie 2001; C. RICHARDS, „*Sarran et Levacher: Ranking Legal Norms in the French Republic*” (2000) 25 *ELRev* 192; V. KRONENBERGER, „A New Approach to the Interpretation of the French Constitution in Respect of International Conventions” (2000) 47 *Netherlands International Law Review* 323.

[91] Decizia nr. 2010-605 DC, 12 mai 2010; Decizia nr. 2007-560 DC, 20 decembrie 2007; C. RICHARDS, „The Supremacy of Community Law before the French Constitutional Court” (2006) 31 *ELRev* 499; CHARPY, „The Status of (Secondary) Community Law in the French Legal Order” (*supra*, nota 86) 458-462.

[92] *Mlle Fraisse*, 2 iulie 2000.

[93] A se vedea, e.g., *Jeremy F*, Decizia nr. 2013-314 QPC din 14 iunie 2013.

[94] (2007) 3 *EuConst* 436, 459; F.-X. Millet, „How Much Lenience for How Much Cooperation? On the First Preliminary Reference of the French Constitutional Council to the Court of Justice” (2014) 51 *CMLRev* 195.

[95] B. DE WITTE, „Community Law and National Constitutional Values” (1991) 2 *LIEI* 1, 4.

- iv. În fața instanțelor franceze nu a existat un caz clar care să pună problema *Kompetenz-Kompetenz*, dar punctul de vedere academic predominant este în sensul că aceasta ar fi considerată ca aparținând instanțelor franceze.

(D) REGATUL UNIT

(i) Acceptarea supremației

Obstacolul central în acceptarea de către Regatul Unit a supremației dreptului UE îl constituie principiul constituțional al suveranității parlamentare, care afirmă în formula sa tradițională, că parlamentul are puterea de a face orice altceva în afară de a se obliga pentru viitor^[96]. Aceasta înseamnă că în cazul în care există un conflict între o normă ulterioară și una anterioară, aceasta din urmă este considerată a fi abrogată tacit sau înlăturată de prima. Mai mult decât atât, abordarea dualistă a Regatului Unit față de dreptul internațional înseamnă că tratatele internaționale ratificate de acesta nu fac parte din dreptul intern al Regatului Unit, iar pentru a putea fi puse în aplicare la nivel intern, ele trebuie încorporate printr-o lege a Parlamentului. Prin urmare, teoretic, principiul suveranității face foarte dificilă garantarea priorității dreptului UE asupra legislației ulterioare a Regatului Unit, din moment ce legea Parlamentului care încorporează dreptul UE și îl face obligatoriu la nivel intern, pare vulnerabilă oricărei legi ulterioare a Parlamentului care contravine sau o contrazice pe aceasta, expres sau tacit.

Cu toate acestea, s-a decis, după ratificarea tratatelor CE de către Regatul Unit în 1972, să se acorde efect juridic intern dreptului comunitar prin intermediul unei legi a Parlamentului: *European Communities Act 1972* (legea 1972 a Comunităților Europene), al cărei art. 2 alin. (1) prevede:

Toate drepturile, atribuțiile, răspunderile, obligațiile sau restricțiile create din când în când sau care decurg din sau în temeiul tratatelor și toate căile de atac și procedurile prevăzute periodic de sau în temeiul tratatelor care conform tratatului trebuie să producă efect juridic sau să fie folosite în Regatul Unit fără să necesite adoptarea lor, sunt recunoscute și valabile în drept și sunt puse în aplicare, avute în vedere și respectate întocmai; iar expresia „drepturi comunitare aplicabile” și alte expresii similare trebuie interpretate ca referindu-se la un drept căruia i se aplică prezentul alineat.

Articolul 2 alin. (1) introduce conceptul de efect direct ca parte a sistemului juridic al Regatului Unit. El consideră direct aplicabil în Regatul Unit, dreptul căruia tratatele UE îi acordă efect juridic imediat. Astfel, instanțele Regatului Unit sunt îndrumate de art. 2 alin. (1) să aplice orice măsuri UE cu efect direct. Nu este nevoie de o nouă lege de încorporare pentru a permite instanțelor Regatului Unit să aplice fiecare dispoziție din Tratatul UE, regulament sau directivă, care conform dreptului UE au efect direct.

Articolul 2 alin. (2) prevede punerea în aplicare a obligațiilor comunitare, chiar și atunci când acestea sunt menite să înlocuiască legislația națională și legi ale Parlamentului, prin

^[96] P. CRAIG, „United Kingdom Sovereignty after *Factortame*” (1991) 11 YBEL 221; P. CRAIG, „Britain in the European Union”, în J. JOWELL, D. OLIVER și C. O’CINNEIDE (ed.), *The Changing Constitution* (ed. a 8-a, Oxford University Press, 2015), Capitolul 4.

intermediul unui Ordin al Consiliului sau al unui act cu putere de lege și nu numai prin legislația primară. Articolul 2 alin. (4) prevede apoi:

Dispoziția care poate fi adoptată conform alineatului (2) de mai sus include, sub rezerva Anexei 2 a prezente legi, orice astfel de dispoziție (cu orice întindere) care poate fi inclusă într-o lege a Parlamentului și orice act adoptat sau care urmează a fi adoptat, altul decât cel cuprins în această parte a prezentei legi, va fi interpretată și va produce efecte în condițiile prevederilor precedente ale prezentului articol. (...)

Anexa la care se referă această dispoziție enumeră o serie de atribuții, cum ar fi creșterea fiscalității sau legiferarea retroactivă, care nu pot fi exercitate prin intermediul unui Ordin al Consiliului sau prin legislație delegată, chiar dacă ele sunt necesare în vederea îndeplinirii unei obligații comunitare. Pentru aceste atribuții pare a fi necesară o lege a Parlamentului. Dar partea din art. 2 alin. (4) care s-a bucurat de cea mai mare atenție o reprezintă teza care începe cu sintagma „orice act adoptat sau care urmează a fi adoptat” care a devenit evidentă în momentul în care instanțele au căutat o cale de a concilia obligațiile prevăzute de dreptul UE cu abordarea tradițională față de interpretarea legală. Articolul 3 din lege face deciziile CJUE privind dreptul UE obligatorii pentru instanțele Regatului Unit.

În scopul tuturor procedurilor legale, orice problemă legată de înțelesul sau efectul oricăruia dintre tratate sau de validitatea, înțelesul sau efectul oricărui instrument comunitar, va fi tratată ca o problemă de drept (și, în cazul în care nu este înaintată Curții Europene, va fi stabilită ca atare în conformitate cu principiile pe care le expune și cu orice decizie relevantă a Curții Europene sau a oricărei instanțe de pe lângă aceasta).

Principala decizie cu privire la legătura dintre dreptul UE și dreptul Regatului Unit este *Factortame*, care va fi examinată mai jos. Înaintea acestei decizii, abordările judiciare erau variate. Abordarea predominantă, în ciuda comentariilor juridice anterioare contrare^[97], o constituia folosirea principiilor de interpretare pentru a se presupune că Parlamentul, la momentul adoptării *European Communities Act* în 1972, a intenționat ca orice discordanță cu dreptul UE să fie soluționată acordându-se prioritate dreptului UE^[98], cu condiția să nu existe niciun indiciu în sensul că Parlamentul intenționa în mod expres să se îndepărteze de o dispoziție a dreptului UE, presupunându-se că în acest din urmă caz, instanțele ar trebui să urmeze voința Parlamentului^[99]. Astfel, în situația în care o dispoziție aparent conflictuală din dreptul englez putea fi interpretată în conformitate cu dreptul UE, aceasta era abordarea corespunzătoare^[100]. În unele cauze, instanțele au considerat că această abordare se aplică numai în cazul în care dispoziția din dreptul UE are efect direct^[101]. Cu toate acestea, în cauzele *Litster*^[102], *Pickstone*^[103] și *Webb*^[104], *House of Lords* era pregătită să interpreteze dispozițiile legale interne în conformitate cu dreptul UE care nu avea efect direct, chiar și în cazul în care acea interpretare nu era conformă înțelesului propriu sau

[97] *Felixstowe Dock și Railway Company/British Transport and Docks Board* [1976] 2 CMLR 655.

[98] *Shields/E. Coomes (Holdings) Ltd.* [1979] 1 All ER 456, 461.

[99] *Macarthy/Smith* [1979] 3 All ER 325, 329.

[100] *Garland/British Rail* [1983] 2 AC 751, 771.

[101] *Duke/GEC Reliance Ltd.* [1988] AC 618, 638.

[102] *Litster/Forth Dry Dock Co. Ltd.* [1990] 1 AC 546.

[103] *Pickstone/Freemans* [1989] AC 66.

[104] *Webb/EMO* [1993] 1 WLR 49.

prima facie al dispozițiilor legale. Acest lucru se întâmpla chiar și în cazul în care reglementarea națională era introdusă pentru a implementa o directivă fără efect direct. Putem examina acum *Factortame*^[105].

Factortame Ltd./Secretary of State for Transport (Nr. 2)

[1991] 1 AC 603

Reclamanții erau întreprinderi înregistrate conform dreptului Regatului Unit, însă majoritatea directorilor și acționarilor erau spanioli. Întreprinderile își desfășurau activitatea în domeniul pescuitului maritim, iar navele lor erau înregistrate ca fiind britanice conform *Merchant Shipping Act 1894* (legea privind navele comerciale). *Merchant Shipping Act 1988* a modificat regimul juridic al pescuitului maritim. Navele înregistrate în baza legii din 1894 trebuiau să se înregistreze conform noii legislații. Nouăzeci și cinci de nave nu au îndeplinit noile criterii și reclamanții au susținut că legea din 1988 era incompatibilă cu articolele 52, 58 și 221 din Tratatul CE. Prima cauză *Factortame*^[106] a avut ca obiect posibilitatea dispunerii măsurilor provizorii împotriva Coroanei, cu scopul de a proteja interesele financiare ale reclamanților în situația în care ar fi fost opriți să pescuiască, până la pronunțarea hotărârii finale. CEJ a hotărât că absența unor astfel de măsuri constituia în sine, o încălcare a dreptului comunitar^[107]. *House of Lords* a recunoscut acest lucru în cauza *Factortame* (nr. 2), din care este preluat următorul fragment.

LORDUL BRIDGE^[108]

Unele comentarii publice referitoare la decizia Curții de Justiție prin care se recunoaște competența instanțelor statelor membre de a nu ține cont de legislația națională dacă acest lucru este necesar pentru a permite acordarea de măsuri provizorii în vederea protecției drepturilor prevăzute de dreptul comunitar, au sugerat că aceasta reprezintă o invazie neobișnuită și periculoasă a unei instituții comunitare asupra suveranității Parlamentului Regatului Unit. Însă astfel de comentarii se bazează pe o concepție greșită. Dacă în interiorul Comunității Europene, prioritatea dreptului comunitar asupra dreptului național al statelor membre nu era întotdeauna subînțeleasă în Tratatul CEE, ea a fost cu siguranță bine stabilită în jurisprudența Curții de Justiție cu mult înainte ca Regatul Unit să adere la Comunitate. Astfel, măsura în care Parlamentul a acceptat limitarea suveranității sale în momentul adoptării *European Communities Act 1972*, a fost în totalitate benevolă. În lumina legii din 1972, a fost întotdeauna clar că este de datoria unei instanțe a Regatului Unit ca, la momentul pronunțării unei hotărâri definitive, să nu țină cont de nicio prevedere a dreptului național considerată a fi în conflict cu o normă direct aplicabilă a dreptului comunitar. În mod asemănător, atunci când deciziile Curții de Justiție au scos la lumină domenii ale legislației Regatului Unit care nu implementau directivele Consiliului, Parlamentul a acceptat întotdeauna, cu loialitate, obligația de a aduce modificări adecvate și imediate. Astfel, nu este nimic neobișnuit în a acorda supremație normelor comunitare în domeniile în care acesta se aplică, iar insistența ca, în vederea protejării drepturilor prevăzute de dreptul comunitar, instanțele naționale să nu fie oprite de normele dreptului național în acordarea măsurilor provizorii în cauzele adecvate nu reprezintă altceva decât o recunoaștere logică a acestei supremații.

[105] CRAIG, (*supra*, nota 96); W. WADE, „Sovereignty – Revolution or Evolution?” (1996) 112 LQR 568; T. ALLAN, „Parliamentary Sovereignty: Law, Politics and Revolution” (1997) 113 LQR 443; D. NICOL, *EC Membership and the Judicialization of British Politics* (Oxford University Press, 2001), Capitolul 7.

[106] *Factortame Ltd./Secretary of State for Transport* [1990] 2 AC 85.

[107] *Supra*, nota 11.

[108] [1991] 1 AC 603, 658.

Acceptarea de către instanțele Regatului Unit a supremației dreptului UE a fost și mai mult dovedită de cauza *EOC*, în care *House of Lords* a declarat că nu exista nicio barieră constituțională în calea unui reclamant (în fața oricărei instanțe a Regatului Unit, nu numai în fața *House of Lords*) care solicită controlul judiciar al legislației primare despre care se afirmă că ar încălca dreptul UE.

Equal Opportunities Commission (*Comisia pentru șanse egale*)

Secretary of State for Employment (*Ministrul muncii*)

[1994] 1 WLR 409

[A se avea în vedere renumerotarea conform Tratatului de la Lisabona:
art. 7, art. 52 și art. 177 au devenit art. 18, art. 49 și art. 267 TFUE]

Comisia pentru șanse egale (*EOC* în original – n.r.) a apreciat că *Employment Protection (Consolidation) Act* (Legea privind protecția muncii, în variantă consolidată) din 1978 privind lucrătorii cu timp parțial de lucru era contrară dreptului comunitar. Într-o scrisoare din partea *Secretary of State for Employment* (secretarul de stat pentru ocuparea forței de muncă) către *EOC*, secretarul a refuzat să accepte faptul că Regatul Unit ar încălca dreptul CE. *EOC* a solicitat controlul judiciar al deciziei secretarului de stat. Acesta a arătat că instanța engleză nu este competentă să declare că Regatul Unit sau secretarul de stat ar încălca vreuna din obligațiile prevăzute de dreptul comunitar.

LORDUL KEITH^[109]

Întrebarea este dacă este disponibil controlul judiciar în scopul obținerii unei declarații că anumite acte din legislația primară a Regatului Unit sunt incompatibile cu dreptul comunitar. (...) În seria cauzelor *Factortame* (...) solicitanții controlului judiciar au solicitat o hotărâre prin care să se stabilească că dispozițiile Părții II din *Merchant Shipping Act 1988* nu ar trebui să li se aplice pe motiv că o astfel de aplicare ar fi contrară dreptului comunitar, în special articolelor 7 și 52 din Tratatul CEE. (...) *Divisional Court* a înaintat Curții de Justiție a Comunităților Europene, în baza articolului 177 din tratat, o serie de întrebări printre care și întrebarea dacă aceste condiții restrictive erau compatibile cu articolele 7 și 52 din tratat. Curtea Europeană (...) a răspuns negativ la întrebare și deși nu s-a pronunțat decizia finală, fără îndoială că *Divisional Court* a pronunțat la momentul potrivit, o hotărâre conformă. Efectul a fost că anumite dispoziții ale legislației primare a Regatului Unit au fost considerate nevalabile în aplicarea urmărită față de resortisanții statelor membre ale Comunității Europene, dar fără a se putea recurge la *prerogative order* (legislație primară a cărei autoritate nu depinde de nicio altă reglementare, fiind influențată doar de o lege a parlamentului – n.r.) pentru a se anula legislația în discuție, care rămânea bineînțeles valabilă în privința resortisanților statelor nemembre. În nicio etapă din cursul litigiului care a inclus două cercetări ale acestei *House*, nu s-a afirmat că nu era disponibil controlul judiciar pentru a obține o decizie cu privire la validitatea legislației în măsura în care îi afecta pe reclamânți. Cauza *Factortame* constituie astfel, un precedent în favoarea recurgerii *EOC* la controlul judiciar în scopul stabilirii incompatibilității dispozițiilor relevante din legea din 1978 cu dreptul comunitar.

^[109] [1994] 1 WLR 409, 418-419.

Citatul următor rezumă poziția Regatului Unit referitor la acceptarea supremației dreptului UE.

**P. CRAIG, Britain in the European Union
(Marea Britanie în Uniunea Europeană)^[110]**

Impactul concret pe care l-au avut cauzele *Factortame*, *EOC*, *Thoburn* și *HS2* poate fi descris după cum urmează.

În primul rând, relația dintre dreptul UE și dreptul național din perspectiva supremației cade în sarcina instanțelor Regatului Unit, ca o chestiune de drept constituțional al Regatului Unit, ținând cont de orice reglementări adoptate de Parlament.

În al doilea rând, în termeni doctrinari, aceste decizii înseamnă că noțiunea de *abrogare implicită* sau *înlăturare implicită*, în temeiul căreia neconcordanțele dintre norme ulterioare și norme anterioare se soluționează în favoarea celor dintâi, nu se va mai aplica în cazul conflictelor dintre dreptul UE și dreptul național, sub rezerva celor expuse mai jos.

În al treilea rând, în cazul în care Parlamentul dorește să deroge de la obligațiile sale comunitare, atunci ar trebui să facă acest lucru *expres și neechivoc*. Rămâne de văzut care ar fi reacția instanțelor noastre naționale într-o astfel de situație puțin probabilă. În principiu, sistemul judiciar național ar avea la dispoziție două opțiuni: fie ar putea alege să urmeze cea mai recentă voință a Parlamentului, păstrând prin aceasta, o rămășiță a dogmei tradiționale privind suveranitatea, fie ar putea susține că legiuitorul nostru nu are posibilitatea să aleagă ce obligații să respecte, rămânând în același timp în UE. (...)

În al patrulea rând, supremația dreptului UE asupra dreptului național *acționează în domenii în care se aplică dreptul UE*, după cum reiese din opinia Lordului Bridge expusă mai sus. (...) Problema abordată aici este deseori numită *Kompetenz-Kompetenz*: cine are autoritatea finală de a decide dacă o chestiune se încadrează în competența UE? CJUE poate foarte bine să considere că ea este factorul de decizie final în această chestiune. Cu toate acestea, instanțele naționale ar putea să nu fie întotdeauna mulțumite cu această arogare de autoritate (...).

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

Deși instanțele Regatului Unit au acceptat supremația dreptului UE, este clar acum că baza conceptuală pentru aceasta rezidă în dreptul constituțional intern. Astfel, deși în *Factortame* (nr. 2) lordul Bridge a citat raționamentul folosit de CEJ pentru a justifica acordarea priorității dreptului UE, după cum se observă din referirea acestuia la faptul că prioritatea ține de natura tratatului. De asemenea, el a fundamentat acceptarea de către Regatul Unit a supremației și pe *European Communities Act* din anul 1972.

În *Thoburn*^[111] s-a pus accentul pe acceptarea internă a supremației. Judecătorul a reținut că legătura constituțională dintre Regatul Unit și UE nu trebuia să fie stabilită prin jurisprudența CEJ, care nu putea să încadreze ea însăși dreptul UE în sistemul de drept național. Relația constituțională dintre UE și Regatul Unit, inclusiv impactul statutului de membru al UE asupra suveranității, trebuia decisă de *common law* în lumina actelor normative interne. *Common law*, a afirmat judecătorul, și-a modificat percepția tradițională asupra suveranității creând excepții de la principiul abrogării tacite. Normele legale ordinare erau supuse principiului abrogării tacite. Ceea ce judecătorul numea „norme

[110] CRAIG, „Britain in the European Union” (*supra*, nota 96) 119-120.

[111] *Thoburn/Sunderland City Council* [2003] QB 151.

constituționale", care determinau relația juridică dintre cetățeni și stat de o manieră atotcuprinzătoare sau care se ocupau cu drepturile constituționale fundamentale, nu erau supuse principiului abrogării implicite. Abrogarea unei astfel de norme sau înlăturarea sa într-o anumită situație, nu puteau avea loc decât dacă exista o „formulare expresă în norma ulterioară sau printr-o formulare atât de precisă încât să fie inevitabilă deducerea unei hotărâri reale de a produce rezultatul afirmat”^[112]. *European Communities Act 1972* era privit ca o astfel de normă constituțională.

Această abordare a fost afirmată de *Supreme Court* în cauza *HS2*, în care lordul Reed a clarificat că aplicarea principiului supremației în dreptul Regatului Unit „depinde de legea din 1972”, cu consecința că un conflict între dreptul național și dreptul UE „trebuie soluționat de instanțele noastre ca o chestiune care intervine în temeiul dreptului constituțional al Regatului Unit”^[113]. *Supreme Court* a confirmat, de asemenea, ideea reglementărilor constituționale^[114].

Citatul următor examinează modurile în care supremația dreptului UE a fost conceptualizată în Regatul Unit.

**P. CRAIG, Britain in the European Union
(Marea Britanie în Uniunea Europeană)**^[115]

Teoreticienii au fost împărțiți în ceea ce privește modul cel mai bun de conceptualizare a impactului jurisprudenței instanțelor.

Comportamentul instanțelor poate fi explicat ca fiind o variantă de *interpretare legislativă*. (...) Toată lumea ar fi de acord că, în cazul în care o reglementare poate fi conciliată cu o normă UE prin intermediul interpretării textului de lege fără a îl distorsiona excesiv, atunci acest lucru trebuie făcut, în special când reglementarea a fost adoptată pentru punerea în aplicare a unei directive. Cu toate acestea, tipurile de interpretare legală examinată sunt mult mai cuprinzătoare. Din această perspectivă, adaptarea dreptului național cu dreptul UE este atinsă prin intermediul unei reguli de interpretare potrivit căreia neconcordanțele sunt rezolvate în favoarea celui din urmă *afară numai dacă* Parlamentul a indicat în mod clar și neechivoc că intenționează să deroge de la dreptul UE. Punctul central al examinării nu îl reprezintă gradul de neconcordanță lingvistică între reglementare și norma UE. Cu condiția să nu existe o derogare neechivocă de la dreptul UE, acesta se aplică în locul oricărei reglementări interne conflictuale. (...) Se consideră că perspectiva interpretării păstrează intactă esența principiului tradițional al suveranității legale, în sensul că este întotdeauna posibil ca un Parlament ulterior să clarifice cu certitudine că dorește să deroge de la dreptul UE. (...) Această abordare este însă, problematică. (...)

Un al doilea mod de conceptualizare a comportamentului instanțelor este să îl privim pe acesta ca o *revoluție juridică tehnică*. Aceasta este explicația preferată a lui Sir William Wade care privește deciziile instanțelor ca modificând principiul juridic suprem sau regula recunoașterii pe care se bazează sistemul legal. Din acest punct de vedere, „regula recunoașterii reprezintă ea însăși un fapt politic pe care judecătorii înșiși au posibilitatea să îl modifice atunci când se confruntă cu o situație nouă care impune acest lucru”. Astfel de alegeri sunt făcute de sistemul judiciar în punctul în care legea se „oprește”.

^[112] *Idem*, pct. 63.

^[113] R (*HS2 Action Alliance Ltd/Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3, pct. 79, 203-205; P. CRAIG, „Constitutionalizing Constitutional Law: *HS2*” [2014] PL 373.

^[114] *Idem*, pct. 207.

^[115] CRAIG, „Britain in the European Union” (*supra*, nota 96) 121-123.

Există însă, un alt treilea mod în care putem privi jurisprudența instanțelor. Acesta constă în a privi deciziile legate de supremație ca fiind bazate pe *argumente normative ale principiului juridic al căror conținut poate și va diferi de-a lungul timpului.* (...) Din acest punct de vedere, nu există un motiv inexorabil, *a priori*, pentru care Parlamentul, doar datorită simplei sale existențe, să fie considerat omnipotent din punct de vedere legal. Existența unei astfel de competențe, ca orice competență, trebuie să fie justificată prin argumente de principiu care să fie convingătoare din perspectivă normativă. Posibilele constrângeri ale omnipotenței Parlamentului trebuie explicate în mod asemănător prin intermediul motivelor normative și apărute prin acestea. Această abordare se potrivește bine cu raționamentul lordului Bridge din a doua cauză *Factortame*.

(iii) Limitele acceptării supremației

Până aici, discuția a arătat că, în ciuda preocupărilor inițiale privind reconcilierea statutului de membru UE cu suveranitatea sa, Regatul Unit a experimentat în realitate mai puține probleme în acceptarea supremației UE decât multe alte state membre. Există totuși limite juridice și legislative privind această acceptare.

Din perspectivă judiciară, în cauza *Thoburn* există afirmații în sensul că *European Communities Act 1972* ar putea să nu confere efect de înlăturare a unei măsuri UE incompatibile cu un drept fundamental sau constituțional garantat de dreptul englez^[116]. Aceasta a fost confirmată mai recent în cauza *HS2*, în care *Supreme Court* a statuat că se poate cel puțin susține că „ar putea exista principii fundamentale, indiferent că acestea sunt cuprinse în alte documente constituționale sau recunoscute în *common law*, a căror abrogare nu a fost nici avută în vedere, nici autorizată de Parlament la momentul adoptării *European Communities Act 1972*”^[117].

Din perspectivă legislativă, *European Union Act 2011* a introdus un regim cuprinzător de „blocaje” legale și prin referendum. Spațiul nu permite o examinare detaliată a acestei probleme, însă poate fi găsită în altă parte^[118]. Pentru moment este suficient să menționăm următoarele. Sub rezerva celor de mai jos, *European Union Act 2011* nu abordează în mod direct constrângerile asupra supremației dreptului UE. Aceasta conține, însă, limite cuprinzătoare privind acceptarea modificării tratatelor și a altor anumite decizii ale UE în cadrul Regatului Unit.

Ea conține un regim de blocaje prin referendum și blocaje legale. Secțiunea 2 are ca obiect modificarea tratatelor în temeiul procedurii revizuirii ordinare prevăzută la art. 48 alin. (2)-(5) TUE și precizează că, dacă condiția de exceptare nu se aplică, trebuie să existe o lege a Parlamentului plus un vot pozitiv în cadrul unui referendum național. Secțiunea 3 fixează aceleași condiții pentru modificarea tratatelor asumate prin procedura revizuirii simplificată de la art. 48 alin. (6) TUE, dacă nu se aplică condiția exceptării sau a importanței. Condiția exceptării înlătură necesitatea unui referendum în cazul în care modificarea tratatelor nu se încadrează la secțiunea 4 din lege, însă aceasta se va întâmpla foarte rar dată fiind generozitatea acelei secțiuni. Condiția importanței înlătură necesitatea unui referendum în cazul în care modificarea făcută prin procedura revizuirii simplificată se

[116] *Thoburn* (supra, nota 111).

[117] *HS2* (supra, nota 113), pct. 207.

[118] P. CRAIG, „The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality” (2011) 48 CMLRev 1881.

încadrează doar la secțiunea 4(1)(i) sau (j)^[119], iar această modificare nu este semnificativă pentru Regatul Unit.

Secțiunea 6 are ca obiect, în principal, modificările regulilor din tratate privind votul și procedura pentru adoptarea de legislație în temeiul dispozițiilor pasarelă din TUE și TFUE. În astfel de situații, ministrul nu poate vota în favoarea unor astfel de modificări decât în cazul în care proiectul de decizie al UE este aprobat prin lege a Parlamentului, plus un vot pozitiv în cadrul unui referendum național. Secțiunea 7 prevede că un ministru nu poate confirma aprobarea anumitor decizii ale UE decât dacă sunt aprobate prin lege a Parlamentului. Secțiunea 8 se referă la deciziile adoptate în temeiul art. 352 TFUE. Un ministru nu poate vota în favoarea unui proiect de decizie în temeiul art. 352 decât dacă este aprobat prin lege a Parlamentului sau în vreuna dintre celelalte modalități precizate în secțiunea 8(4)-(5). Secțiunea 9 reclamă aprobarea parlamentară pentru anumite alte decizii luate în baza tratatelor.

Obligația de a organiza un referendum este determinată de secțiunea 4(1), care acoperă orice situație posibilă de extindere a competenței și/sau de conferire a competenței, în special, deoarece secțiunea 4(2) precizează că extinderea competenței include înlăturarea unei limitări a competenței. Singura rezervă este secțiunea 4(4), care elimină necesitatea de a organiza un referendum în anumite situații, inclusiv aderarea noilor state membre. Obligația de fond de a organiza un referendum este întărită de obligația procedurală din secțiunea 5(3), care impune ministrului să declare dacă, în opinia sa, modificarea tratatului sau decizia în temeiul art. 48 alin. (6) se încadrează în secțiunea 4.

Au existat numeroase dezbateri pe parcursul adoptării legislației privind așa-numita „clauză a suveranității” cuprinsă în secțiunea 18. Aceasta prevede în fapt că „în Regatul Unit, dreptul UE direct aplicabil sau cu efect direct (...) este recunoscut și poate fi invocat în drept, numai în temeiul unei legi a Parlamentului”. Realitatea juridică este că secțiunea 18 nu menționează nimic despre supremația dreptului UE asupra dreptului național în Regatul Unit și prin urmare, nu se referă la „suveranitate ca prioritate”. Ea se referă la „suveranitate ca dualism”. Secțiunea reiterează că într-o țară dualistă, cum este Regatul Unit, trebuie să existe o lege a Parlamentului care adoptă sau transformă tratatele UE în drept intern. *European Communities Act 1972*, în special secțiunea 2(1), este calea prin care dreptul UE devine parte a dreptului Regatului Unit. Mai mult decât atât, nu există nicio „luptă juridică” cu UE referitoare la acest aspect, din moment ce aplicarea dreptului UE în cadrul ordinii juridice naționale se bazează pe faptul că acea ordine juridică face parte din UE, după cum stabilesc cerințele constituționale ale aceluia stat.

(iv) Limitele acceptării supremației: blocaje, limite și consecințe

Există probleme juridice importante referitoare la interpretarea *European Union Act 2011* și compatibilitatea acestuia cu dreptul UE^[120]. În plus, există dificultăți politice foarte reale care decurg din legislație. Merită să amintim ceea ce s-a discutat cu privire la jurisprudența germană: acțiunile au consecințe și blocajele impun cerințe creatorului lor. „Blocajele

[119] *European Union Act 2011*, secțiunea 4(1)(i): conferirea către o instituție sau un organ al UE a competenței de a impune o cerință sau obligație în sarcina Regatului Unit, sau înlăturarea oricărei limitări a unei astfel de competențe a unei instituții sau organ a UE; (i) conferirea către o instituție sau organ al UE de competențe noi sau extinse de a impune sancțiuni Regatul Unit.

[120] CRAIG (supra, nota 118).

germanice” au fost construite de Curtea Constituțională Federală, care are competența de a le atenua prin intermediul interpretării ulterioare în cazul în care dorește aceasta.

Stăruința pentru un referendum înainte ca o modificare a tratatelor să poată fi acceptată în Regatul Unit ar putea să bântuie guvernele britanice ulterioare, în special, deoarece dispozițiile obligatorii ale legislației din 2011 nu pot fi atenuate în același mod. Cu siguranță, aceasta poate fi modificată, însă acest fapt nu schimbă semnificația observației anterioare. Ea impune efectuarea unui referendum pentru orice modificare posibilă a tratatelor, de mare sau mică amploare. Este discutabil dacă partenerii noștri europeni vor privi cu calm perspectiva de a „rumega” proiectele de decizii până când Regatul Unit adoptă reglementarea relevantă și organizează referendumul. La fel de discutabil este dacă aceștia vor fi mulțumiți de întârzierile și eventualele veto-uri la reforma tratatelor când astfel de modificări sunt considerate necesare.

Această reacție adversă este posibil să fie amplificată dacă astfel de modificări sunt oprite printr-un vot negativ în cadrul unui referendum atunci când participarea la vot este redusă. Este discutabil dacă un număr semnificativ de alegători își vor exercita drepturile electorale în legătură cu multe dintre chestiunile în privința cărora legea impune un referendum. Sarcina care îi așteaptă pe cei care au datoria de a-i determina pe alegători să participe la un referendum privind spre exemplu, dacă ar trebui aprobată o trecere la votul cu majoritate calificată în legătură cu cooperarea consolidată, va fi într-adevăr dificilă. Realitatea politică este că participarea la vot va fi adesea scăzută, poate chiar jenant de scăzută. Dacă votul este negativ la o participare de 10% din totalul alegătorilor și blochează modificarea dorită, partenerii noștri de tratat nu vor fi încântați, nici nu vor considera că rezultatul are multă legitimitate. Realitatea juridică în temeiul viitoarei *EU Act* este însă, că trebuie organizat un referendum, afară numai dacă Parlamentul înlătură expres aplicarea acesteia într-o anumită situație. Populația Regatului Unit poate foarte bine să considere că costurile unui referendum, care este de aproximativ 30-40 de milioane de lire, ar fi bani mai bine cheltuiți pentru școli, educație sau sănătate într-un moment de lipsuri financiare. Legea din 2011 ar putea dovedi foarte bine adevărul vechiului adagiu: ai grijă ce îți dorești pentru că s-ar putea împlini.

(v) Rezumat

- i. În ciuda îndoielilor inițiale dacă instanțele britanice ar putea să integreze supremația dreptului UE, acestea au făcut acest lucru. Un conflict între dreptul național și dreptul UE se va soluționa în favoarea celui din urmă. Rămâne însă neclar ce ar face instanțele britanice dacă Parlamentul ar încerca în mod expres să deroge de la o dispoziție a dreptului UE, rămânând în același timp parte la UE.
- ii. Baza conceptuală pentru acceptarea supremației dreptului UE a constituit-o dreptul constituțional britanic și *European Communities Act 1972*. În această privință a existat și o oarecare recunoaștere a raționamentului propriu al CEJ.
- iii. Deși Regatul Unit nu are o constituție scrisă, instanțele au indicat limite față de acceptarea supremației UE, iar *European Union Act 2011* impune constrângeri înainte ca propunerile de reformă a tratatelor și anumite alte decizii ale UE să poată produce efecte în Regatul Unit.
- iv. Nu a existat nicio cauză în Regatul Unit care să ridice în mod direct problema *Kompetenz-Kompetenz*. Cu toate acestea, deciziile care acordă prioritate dreptului UE

se bazează pe presupunerea că UE acționează în limitele autorității sale. În cazul în care ar apărea o astfel de problemă, instanțele britanice ar considera probabil că ele sunt deținătoarele *Kompetenz-Kompetenz*, respectând în același timp opiniile CJUE asupra chestiunilor în discuție.

4. A DOUA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA STATELOR MEMBRE DE DUPĂ 2004

(A) STATELE CENTRAL ȘI EST EUROPENE

Abordarea judiciară din noile state membre din centul și estul Europei, nu este uniformă, iar spațiul exclude examinarea tuturor acestor jurisprudențe. Motivul examinării acestei jurisprudențe într-o secțiune separată față de statele dinainte de 2004, este acela că sunt în joc anumite considerente distincte. Acestea sunt scoase în evidență de Sadurski, care observă că țările post-comuniste au aderat la UE în parte pentru a oferi o bază sigură pentru democrație și drepturile omului. Acesta atrage atenția asupra paradoxului că instanțele lor constituționale s-au opus supremației dreptului UE pe motiv că ar putea pune în pericol protecția constituțională internă a unor astfel de drepturi^[121]. În următorul fragment, el încearcă să explice faptul că astfel de instanțe s-au angajat într-un raționament analog instanțelor germane în cauzele *Solange*.

W. SADURSKI, „*Solange Chapter 3*”:

Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union

(„*Solange Capitoul 3*”: Instanțele constituționale din Europa centrală –
Democrație – Uniunea Europeană)^[122]

Povestea Solange era foarte potrivită pentru a fi preluată în Europa centrală și de est [ECE] după aderare, din două motive serioase. Mai întâi, în aproape toate statele europene post-comuniste, instanțele constituționale s-au stabilit ca jucători puternici, influenți, activiști, care dictează regulile jocului politic pentru alți actori politici. (...) Deși atribuțiile instanțelor constituționale în ECE se aseamănă în mare (și uneori exced) celor ale omoloagelor lor din Europa occidentală, celelalte ramuri ale statelor ECE sunt mai slabe, mai haotice, mai dezorganizate și ineficiente în comparație cu cele din vestul Europei. (...) Aderarea la UE a oferit acestor instanțe încă o ocazie de a-și întări propriile atribuții – o ocazie care nu poate fi ratată: acestea ar putea cu ușurință (...) să pretindă un drept de a stabili și aplica criteriile ale democrației, ale statului de drept și ale protecției drepturilor omului care ar influența relația dintre ordinea europeană și cele constituționale naționale. O astfel de putere le-ar crește și mai mult poziția vis-à-vis de ramurile politice ale țărilor lor prin delimitarea acelor aspecte ale supremației dreptului european pe care le consideră inacceptabile sau prin dictarea necesității de a aduce modificări constituționale în cazul în care ar fi acceptate anumite dimensiuni ale supremației.

Un al doilea motiv pentru care povestea Solange aproape cerșea o revenire în ECE, a izvorât din preocupările accentuate pentru suveranitate care erau resimțite și exprimate în statele ECE anterior aderării și care au persistat după intrarea în UE. Cu altă ocazie am descris situația care încon-

^[121] W. SADURSKI, „*Solange Chapter 3*”: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*”, *EU Working Papers*, Law nr. 2006/40.

^[122] *Idem*, 2-4.

joară această preocupare ca „enigma suveranității”: ironia percepută adesea, că aproape imediat după înlăturarea dominării brutale a Uniunii Sovietice (cu principiul său al „suveranității limitate” al statelor Pactului de Varșovia) și după recuperarea independenței mult timp pierdute, aceste țări au aderat la o comunitate supranațională în cadrul căreia suveranitatea strictă, tradițională este considerată învechită și unde li se cere acestora să transfere o mare parte a suveranității lor instituțiilor supranaționale. (...) Instanțele constituționale s-au aflat astfel într-o situație în care curentul spre reformularea obiecțiilor bazate pe suveranitate împotriva supremației dreptului UE, din perspectiva rolului lor ca gardieni ai valorilor constituționale, a fost irezistibil. (...)

(B) POLONIA

(i) *Acceptarea supremației*

Problemele puse de principiul supremației dezvoltat de CEJ sunt, prin urmare, vizibile și în jurisprudența țărilor care au aderat mai recent. Polonia poate fi luată drept exemplu, acceptând supremația dreptului UE asupra reglementărilor naționale.

K 32/09, 24 noiembrie 2010

Cauza privea contestarea compatibilității diferitelor dispoziții ale Tratatului de la Lisabona cu Constituția poloneză.

TRIBUNALUL CONSTITUȚIONAL

În motivarea hotărârii din cauza K 18/04, Tribunalul Constituțional a atras atenția asupra faptului că, prin aprobarea Constituției obligatorii, națiunea însăși a decis că este de acord cu posibilitatea obligării Republicii Polonia printr-o reglementare adoptată de o organizație internațională sau de o instituție internațională, i.e. prin alte reglementări decât cele ale tratatelor. Aceasta se aduce la îndeplinire în limitele prevăzute în acordurile internaționale ratificate. Mai mult decât atât, națiunea și-a acordat, de asemenea, consimțământul, prin referendumul menționat, cu privire la faptul că reglementările în discuție ar fi obligatorii în mod direct pe teritoriul Republicii Polonia, având întâietate asupra reglementărilor în eventualitatea unui conflict de drept. Acordul de a obliga Republica Poloneză prin dreptul adoptat în conformitate cu regulile precizate în dreptul primar a fost exprimat în Tratatul de aderare, acceptat prin intermediul unui referendum la nivel național; iar constituționalitatea Tratatului de aderare a făcut obiectul examinării efectuate de Tribunalul Constituțional în cauza K 18/04.

(ii) *Baza conceptuală pentru acceptarea supremației*

La fel ca majoritatea statelor membre mai vechi, Polonia a întemeiat acceptarea supremației pe dispozițiile constituționale naționale. În cazul Poloniei aceasta s-a bazat în principal pe art. 90 alin. (1) din Constituție, care prevede că „în temeiul acordurilor internaționale, Republica Poloneză poate delega unei organizații sau unei instituții internaționale competența organelor cu autoritate de stat în legătură cu anumite chestiuni”.

(iii) *Limitele acceptării supremației*

Instanțele poloneze au articulat însă, limite ferme ale acceptării supremației dreptului UE. Articolul 8 alin. (1) prevede că Constituția este legea supremă în Polonia și instanțele poloneze au clarificat că dreptul UE nu are întâietate față de Constituție.

Statutul de membru al Poloniei la Uniunea Europeană

(Tratatul de Aderare)

K18/04, 11 mai 2005

Tribunalul Constituțional polonez a examinat constituționalitatea statutului de membru al Poloniei la UE. Tribunalul a reținut că Constituția poloneză nu cuprinde o categorie de „organizație supranațională” și că Tratatul de aderare dintre Polonia și UE trebuia privit ca o formă de acord internațional. Apoi a continuat după cum urmează.

TRIBUNALUL CONSTITUȚIONAL

7. Articolul 90 alineatul (1) din Constituție autorizează delegarea competențelor organelor statului numai „în legătură cu anumite chestiuni”. Aceasta implică o interdicție a delegării tuturor competențelor unui organ cu autoritate de stat, sau a competențelor care îi determină principala sferă de activitate ori a competențelor referitoare la totalitatea aspectelor dintr-un anumit domeniu.

8. Nici articolul 90 alineatul (1), nici articolul 91 alineatul (3) nu permit delegarea către o organizație internațională a competenței de a emite acte juridice sau de a lua decizii contrare Constituției, aceasta fiind „legea supremă a Poloniei” [articolul 8 alineatul (1)]. În același timp, aceste dispoziții nu autorizează delegarea de competențe într-o asemenea măsură încât să echivaleze cu imposibilitatea Republicii Poloneze de a-și continua funcționarea ca stat suveran și democratic.

(...)

11. Datorită forței sale juridice superioare [articolul 8 alineatul (1)], Constituția se bucură de întâietatea forței obligatorii și de întâietatea de aplicare pe cuprinsul teritoriului Republicii Polonia. Întâietatea asupra actelor normative a aplicării acordurilor internaționale ratificate pe baza autorizării legale sau a consimțământului exprimat [în conformitate cu articolul 90 alineatul (3)], pe calea procedurii referendumului național, după cum garantează articolul 91 alineatul (2) din Constituție, nu semnifică în niciun fel o superioritate analogă a acestor acorduri asupra Constituției.

[Instanța a reținut posibilitatea unui conflict sau ciocniri între normele comunitare și Constituția poloneză și a continuat după cum urmează:]

13. O astfel de ciocnire ar avea loc în eventualitatea în care ar apărea o neconcordanță ireconciliabilă între o normă constituțională și o normă comunitară, de așa natură încât nu ar putea fi eliminată prin aplicarea unei interpretări care respectă autonomia reciprocă a dreptului european și a dreptului național. O astfel de ciocnire nu poate fi în niciun caz soluționată prin afirmarea priorității unei norme comunitare asupra unei norme constituționale. Mai mult, aceasta nu poate conduce la o situație în care o normă constituțională își pierde forța obligatorie și este înlocuită de o normă comunitară, nici nu poate duce la o aplicare restrânsă a normei constituționale numai asupra unor materii aflate dincolo de sfera reglementării de drept comunitar. Într-o astfel de situație, națiunea ca suveran sau o autoritate de stat abilitată de Constituție să reprezinte națiunea, ar trebui să decidă: modificarea Constituției sau provocarea de modificări în cadrul dispozițiilor comunitare sau, în ultimă instanță, retragerea Poloniei din Uniunea Europeană.

14. Principiul interpretării dreptului intern de o manieră „solidară cu dreptul european” (...) are limitele sale. În niciun caz acesta nu poate duce la rezultate care să contrazică formularea expresă a normelor constituționale sau care sunt ireconciliabile cu minimul funcțiilor de garanție îndeplinit de Constituție. Mai exact, normele din Constituție în domeniul drepturilor și libertăților individuale indică un prag minim și insurmontabil care nu poate fi redus sau pus la îndoială ca urmare a introducerii unor dispoziții comunitare.

Abordarea instanțelor poloneze reiese și din decizia Tribunalului Constituțional referitoare la mandatul european de arestare (MEA)^[123]. Tribunalul Constituțional a reținut că dreptul intern care pune în aplicare MEA era incompatibil cu art. 55 alin. (1) din Constituția poloneză care interzicea extrădarea cetățenilor polonezi. Tribunalul Constituțional era dispus să accepte că art. 55 alin. (1) ar trebui să fie pe cât posibil, interpretat a fi în conformitate cu dreptul UE, dar nu s-a simțit totuși capabil să interpreteze legislația care pune în aplicare MEA ca fiind compatibilă cu art. 55 alin. (1). El a reținut că interdicția constituțională a extrădării se aplica și regimului de predare prevăzut de MEA. Tribunalul Constituțional a recunoscut că ar putea fi necesară o modificare a Constituției pentru a se asigura conformitatea cu decizia-cadru UE de creare a MEA. Limita temporală pentru adoptarea internă a acestei decizii trecuse însă. Prin urmare, Tribunalul Constituțional a fost dispus să amâne anularea obligativității dreptului polonez de implementare a MEA pentru optsprezece luni, cu scopul de a permite efectuarea modificărilor necesare în Constituție.

Tribunalul Constituțional a reiterat supremația Constituției poloneze în hotărârea sa *Lisabona*^[124]. Hotărârea este lungă și complexă. Pentru moment este suficient să spunem că aceasta cuprinde un amestec delicat; există sentimente pro-UE și deschidere pentru normele UE. Există și declarații privind limitele conferirii de competențe unei instituții externe care ar putea submina identitatea constituțională și afirmația în sensul că art. 90 din Constituție exclude conferirea de competențe unei instituții externe pentru determinarea limitelor unei astfel de competențe.

(iv) Rezumat

- i. Instanțele poloneze acceptă prioritatea dreptului UE asupra reglementărilor, în condițiile de mai jos.
- ii. Baza conceptuală pentru aceasta se regăsește în dispozițiile Constituției poloneze, nu în raționamentul *communautaire* al CJUE.
- iii. Instanțele poloneze nu acceptă prioritatea dreptului UE asupra Constituției. Hotărârea privind MEA indică prioritatea acordată Constituției poloneze. Cu toate acestea, hotărârea arată, de asemenea, disponibilitatea de a alinia dreptul polonez la cerințele dreptului UE, după cum demonstrează modul în care Tratatul Constituțional a întârziat abrogarea dreptului național pe durata unei posibile modificări a Constituției.
- iv. Instanțele poloneze se consideră a fi deținătoare absolute ale *Kompetenz-Kompetenz*.

(C) REPUBLICA CEHĂ

Republica Cehă poate fi luată ca un al doilea exemplu al interacțiunii dintre un regim de aderare post-2004 și UE. Vom vedea că forțe complexe au conturat răspunsul ceh față de supremația dreptului UE.

[123] Tribunalul Constituțional polonez, 27 aprilie 2005, nr. P 1/05; adnotată de D. LECZYKIEWICZ (2006) 43 CMLRev 1181; A. NUBERGER, „Poland: The Constitutional Tribunal on the Implementation of the European Arrest Warrant” (2008) 6 I-CON 162.

[124] K 32/09, 24 noiembrie 2010; A. LAZOWSKI, „Half Full and Half Empty Glass: The Application of EU Law in Poland (2004-10)” (2011) 48 CMLRev 503.

(i) *Acceptarea supremației*

În condițiile de mai jos, Curtea Constituțională cehă a acceptat supremația dreptului UE. Aceasta a decis că, din art. 1 alin. (2) din Constituție, coroborat cu art. 10 CE, se poate deduce un principiu constituțional conform căruia actele juridice interne, inclusiv Constituția, trebuie interpretate în conformitate cu principiile integrării europene și cooperării dintre organele Comunității și cele ale statelor membre. În cazul în care Constituția, din care face parte Carta drepturilor și libertăților fundamentale, poate fi interpretată în mai multe moduri dintre care numai unele duc la îndeplinirea unei obligații pe care Republica Cehă și-a asumat-o în legătură cu statutul său de membru la UE, atunci trebuie selectată o interpretare care sprijină îndeplinirea acelei obligații și nu o interpretare care o exclude^[125].

(ii) *Baza conceptuală pentru acceptarea supremației*

Principala bază conceptuală pentru acceptarea dreptului UE se găsește la art. 10 din Constituția cehă. Acesta prevede că acordurile internaționale promulgate în mod corespunzător și aprobate de Parlament fac parte din ordinea juridică cehă și că, în cazul în care acordul cuprinde dispoziții contrare unei legi interne, atunci acestea prevalează. Articolul 10a permite transferul anumitor competențe unei organizații internaționale.

(iii) *Limitele acceptării supremației*

Curtea Constituțională Cehă (CCC) a stabilit însă, limite la acceptarea supremației UE, chiar dacă, până recent, nu a „activat” acele limite.

CCC a decis în mod clar că dreptul secundar al UE trebuie să fie în conformitate cu tratatele și cu ordinea constituțională cehă^[126]. Astfel, normele juridice ale UE trebuie să fie conforme cu principiile unui stat de drept democratic^[127], întrucât altfel, ar exista un conflict cu art. 9 alin. (2) din Constituție, care prevede că „exigențele de fond ale statului democratic care respectă legea, nu pot fi modificate” deși CCC a acceptat că protecția drepturilor fundamentale în UE era suficientă în această privință. Cu toate acestea, CCC a subliniat că, în cazul în care dreptul UE nu poate fi interpretat în acord cu Constituția, soluția adecvată ar fi ca Parlamentul să modifice Constituția, încă o dată, în condițiile de la art. 9 alin. (2)^[128]. CCC a precizat, de asemenea, că ea este arbitru final în chestiunile privind constituționalitatea cehă și că, în cazul în care normele UE încalcă bazele constituționalității cehi, acestea nu vor fi obligatorii în Republica Cehă^[129].

CCC și-a exercitat această competență de control *ultra vires* în cauza privind pensiile slovace^[130], refuzând să aplice hotărârea CEJ din *Landtová*^[131] pe motiv că raționamentul acesteia s-a bazat pe prezumții legale incorecte. Deloc surprinzător, decizia CCC a generat comentarii considerabile^[132]. Una e lătratul și cu totul altceva e mușcatul. Literatura aca-

[125] Pl ÚS 66/04.

[126] Pl ÚS 50/04.

[127] Pl ÚS 50/04.

[128] Pl ÚS 66/04.

[129] Pl ÚS 19/08; Pl ÚS 29/09.

[130] Pl ÚS 5/12.

[131] Cauza C-399/09 EU:C:2011:415.

[132] J. KOMÁREK, „Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*” (2012) 8 EuConst 323; R. ZBÍRAL, „Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl ÚS 5/12. A Legal

demică însă, explică tensiunile de pe fundalul cauzei, care evidențiază că deciziile „instituționale” pot fi afectate de factori „personali”.

Astfel, din literatura însoțitoare reiese că existau într-adevăr trei seturi de tensiuni în joc. Există o discordie veche între CCC și Curtea Supremă Administrativă, cea din urmă fiind cea care a făcut trimiterea la CEJ; există tensiune între CCC și Guvernul ceh care a susținut în fața CEJ că o decizie a CCC era greșită și existau fricțiuni între CCC și CEJ, având în vedere că aceasta din urmă a dojenit-o pe cea dintâi pentru că a încercat să își facă cunoscute opiniile juridice în cadrul acțiunii în fața CEJ.

5. PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL ȘI IDENTITATEA NAȚIONALĂ

(A) PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL

Deși dezbaterile cu privire la existența sau posibilitatea existenței unui arbitru judiciar suprem în Europa rămâne una deschisă, sunt propuse din ce în ce mai mult diferite variante de pluralism constituțional ca o alternativă mai atrăgătoare la impasul dintre națiune-statal-centrată contra monismul centrat pe UE^[133]. Următoarele fragmente sunt din scrierile a doi autori ale căror abordări față de relația constituțională dintre dreptul național și dreptul european s-au schimbat întrucâtva, în ultimii ani. Kirchhof, fost judecător al *Bundesverfassungsgericht* și unul dintre principalii arhitecți ai hotărârii *Maastricht*, exprimă un punct de vedere mai cooperant și pluralist cu privire la această relație raportat la vederile sale sugerate anterior, în timp ce analiza propusă de MacCormick este una a „pluralismului juridic în dreptul internațional”, în locul perspectivei sale anterioare cu un caracter pluralist radical care considera că răspunsul la conflictul constituțional fundamental se afla în politică și nu în drept.

N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty*

(Punând la îndoială suveranitatea)^[134]

Principiul supremației dreptului comunitar nu trebuie confundat cu vreun fel de subordonare în orice condiții a dreptului statelor membre față de dreptul comunitar. Acestea reprezintă mai degrabă, sisteme care interacționează, dintre care unul constituie în propriul său context și în privința seriei corespunzătoare de subiecte, o sursă de drept valabilă, superioară altor surse recunoscute în sistemele fiecărui stat membru. (...)

În ansamblu, analiza cea mai potrivită a relațiilor sistemelor juridice este prin urmare, pluralistă, nu monistă, și interactivă, nu ierarhică. Sistemele juridice ale statelor membre și sistemul lor juridic comun al dreptului CE reprezintă sisteme de drept distincte, dar aflate în interacțiune; existența unor raporturi ierarhice de conformitate care îndeplinesc criteriile de validitate proprii unor sisteme distincte nu conduce la concluzia că unul dintre sisteme este superior altuia, în orice condiții. De asemenea, rezultă că puterea interpretativă a autorităților decizionale superioare din diferitele sisteme trebuie să fie, în fiecare sistem, definitivă. CEJ îi revine sarcina de a interpreta în

Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed *Ultra Vires*” (2012) 49 CMLRev 1475; M. BOBEK, „Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure” (2014) 10 EuConst 54.

^[133] A se vedea *supra*, nota 30.

^[134] (Oxford University Press, 1999) 117-121.

ultimă instanță și ca autoritate finală, normele dreptului comunitar. Dar în același timp, instanța constituțională de cel mai înalt nivel din fiecare stat membru trebuie să poată interpreta normele constituționale sau de altă natură ale acestuia și, prin urmare, să interpreteze interacțiunea validității dreptului CE cu norme privind validitatea de nivel mai înalt din sistemul statului respectiv. (...)

(...) Eventualele conflicte și ciocniri ale sistemelor care pot în principiu, să aibă loc între Comunitate și statele membre, nu intervin într-un vid juridic, ci într-un spațiu în care prezintă relevanță și dreptul internațional. Într-adevăr, acesta prezintă o relevanță decisivă dată fiind originea Comunității în tratate și importanța normativă continuă a principiului *pacta sunt servanda*, ca să nu mai amintim de faptul că în baza statutului de membru în Comunitate și a altor raporturi, statele au unele față de celelalte, obligații de drept internațional. (...) Ceea ce semnalează aceasta este că instanțele de stat nu au dreptul de a susține o superioritate absolută a constituției statului față de menținerea ordinii internaționale, inclusiv dimensiunea europeană a acestei ordini. Aceasta nu înseamnă că ele trebuie să se supună la orice consideră CEJ că dispune constituția europeană. (...) Dar în eventualitatea ivirii unui conflict aparent de nerezolvat între una sau mai multe instanțe naționale și CEJ, ar exista întotdeauna în această privință, posibilitatea recurgerii la arbitrajul sau adjudecarea internațională în scopul soluționării acestui aspect.

P. KIRCHHOF, The Balance of Powers between National and European Institutions

(Balanța de putere între instituțiile naționale și cele europene)^[135]

Dreptul european și-ar pierde rădăcinile și puterea de creștere dacă i s-ar conferi autonomie și ar fi separat de statele membre, în timp ce în întrepătrunderea strânsă cu constituțiile statelor membre își câștigă identitatea într-o origine unitară și într-un viitor unitar. (...) Conflictele de norme care pot apărea nu trebuie evitate sau soluționate printr-o dispoziție privind conflictul de legi în care una este prioritară celeilalte și normele sunt considerate nelegale, ci prin respectul reciproc și prin „cooperare”. (...) CEJ și instanțele constituționale dețin o responsabilitate de judecată proprie pentru succesul comunității europene juridice. (...) În consecință, deasupra acestor instanțe de ultim grad nu este numai „cerul liber”; se dezvoltă un sistem de echilibrare a atribuțiilor între instanțele europene și cele naționale. Cine dorește să interpreteze acest sistem de echilibru și cooperare ca ierarhie, închide calea prevăzută de integrarea europeană către balanța de putere în cadrul instanțelor. (...) Adjudecarea înseamnă stabilirea culturii măsurii, echilibrului, cooperării, nu dominare, subordonare și respingere.

Literatura privind pluralismul constituțional este bogată și instructivă. Cu cât sunt mai speciale concluziile desprinse din astfel de învățături pluraliste, cu atât mai contestabile pot fi. Examinați în această privință, fragmentul următor al avocatului general Maduro, care s-a sprijinit pe un astfel de raționament în apărarea hotărârii CEJ în *Internationale Handelsgesellschaft*. Cauza privea o contestație a unei directive UE din perspectiva conformității cu anumite dispoziții din Constituția franceză. *Conseil d'Etat* a solicitat o hotărâre preliminară din partea CEJ referitoare la problema dacă directiva este compatibilă cu principiile egalității.

^[135] (1999) 5 ELJ 225, 227-228, 241. A se vedea, de asemenea, VOßKUHL (supra, nota 45).

Cauza C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine/Premier ministre și alții*

[2008] ECR I-9895

AVOCATUL GENERAL MADURO

15. Poate părea că, solicitându-i-se să se pronunțe cu privire la conformitatea Directivei din 13 octombrie 2003 cu Constituția franceză, Conseil d'État a fost confruntat cu exercițiul imposibil de a trebui să concilieze ceea ce este inconciliabil: cum să se asigure protejarea Constituției în ordinea juridică internă fără a aduce atingere cerinței esențiale a supremației dreptului comunitar? Această revendicare simultană de suveranitate juridică este însăși expresia pluralismului juridic care marchează originalitatea procesului de integrare europeană. (...) Departe de a identifica o atingere adusă aplicării uniforme a dreptului comunitar, ea determină instanța de trimitere să solicite, pe calea unei trimeri preliminare, sprijinul Curții de Justiție pentru a garanta respectarea de către actele comunitare a valorilor și principiilor recunoscute, de asemenea, de Constituția națională. (...) De fapt, ceea ce solicită Conseil d'État Curții nu este să verifice conformitatea unui act comunitar cu anumite valori constituționale naționale – ceea ce nu ar putea, de altfel, să facă –, ci să controleze legalitatea sa în lumina valorilor constituționale europene similare. Astfel, pe această cale, ceea ce părea la prima vedere inconciliabil, a fost, de fapt, conciliat. Uniunea Europeană și ordinile juridice naționale sunt întemeiate pe aceleași valori juridice fundamentale. În timp ce este de datoria instanțelor naționale să garanteze respectul acestor valori în domeniul de aplicare al constituțiilor proprii, este de responsabilitatea Curții să asigure același lucru în cadrul ordinii juridice comunitare.

16. Articolul 6 TUE exprimă respectul datorat valorilor constituționale naționale. De asemenea, acesta indică soluțiile corespunzătoare pentru prevenirea unui conflict real cu acestea, în special prin ancorarea fundamentelor constituționale ale Uniunii în principiile constituționale comune statelor membre. Prin dispoziția amintită, acestea din urmă s-au asigurat că dreptul Uniunii nu va periclita valorile fundamentale ale constituțiilor lor. Cu toate acestea, în același timp, au transferat Curții de Justiție grija de a proteja aceste valori în domeniul dreptului comunitar. În această privință, Conseil d'État a dedus pe bună dreptate existența unei identități între valorile fundamentale ale constituției sale și cele ale ordinii juridice comunitare. Cu toate acestea, trebuie subliniat că această congruență structurală nu ar putea fi garantată decât pe un plan de ansamblu și că nu poate fi astfel garantată decât la nivel comunitar și prin intermediul mecanismelor prevăzute de tratat. Tocmai această identitate de ansamblu este cea amintită la articolul 6 TUE, care garantează faptul că nu se aduce atingere constituțiilor naționale, chiar dacă acestea nu pot fi utilizate ca reguli de referință ale controlului legalității actelor comunitare. În cazul în care această situație s-ar regăsi în prezenta cauză, în măsura în care conținutul și instrumentele de protecție ale constituțiilor naționale diferă sensibil, aplicarea actelor comunitare ar putea constitui obiectul unor derogări într-un stat membru și nu într-un alt stat membru. Un astfel de rezultat ar contraveni principiilor prevăzute la articolul 6 TUE și, în special, considerarea Comunității ca fiind o Comunitate de drept. Cu alte cuvinte, dacă constituțiile naționale pot fi invocate pentru a impune o aplicare selectivă și discriminatorie a regulilor comunitare pe teritoriul Uniunii, în mod paradoxal, conformitatea ordinii juridice comunitare față de tradițiile constituționale comune ale statelor membre ar fi afectată. De aceea, în cauza *Internationale Handelsgesellschaft*, Curtea s-a pronunțat în sensul că „invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale astfel cum acestea sunt prevăzute de Constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale nu poate afecta validitatea unui act al Comunității sau efectul său pe teritoriul acestui stat”. Așadar, supremația dreptului comunitar constituie clar o cerință esențială a ordinii juridice a unei Comunități de drept.

17. Articolul 6 TUE se limitează la a explica ceea ce rezulta deja din această cerință esențială, și anume că examinarea compatibilității actelor comunitare cu valorile și principiile constituționale ale statelor membre nu poate fi efectuată decât prin intermediul dreptului comunitar și este limi-

tată, în esență, la valorile fundamentale care fac parte din tradițiile lor constituționale comune. Astfel, din moment ce dreptul comunitar a integrat valorile constituționale ale statelor membre, constituțiile naționale trebuie să își adapteze pretențiile lor la întâietate, pentru a respecta cerința esențială a supremației dreptului comunitar în domeniul său de aplicare. Aceasta nu înseamnă că instanțele naționale nu au niciun rol în interpretarea ce urmează a fi dată principiilor generale și drepturilor fundamentale comunitare. Dimpotrivă, este inherent chiar naturii valorilor constituționale ale Uniunii ca valori constituționale comune statelor membre faptul că trebuie detaliate și dezvoltate de către Curte în dialog constant cu instanțele naționale, în special cele cărora le revine sarcina interpretării autentice a constituțiilor naționale. Instrumentul adecvat al acestui dialog este trimiterea preliminară și în acest context trebuie privită prezenta întrebare.

Este discutabil dacă instanțele constituționale naționale vor accepta întreg acest raționament. Pentru certitudine, UE s-a inspirat din valorile constituționale naționale la momentul în care le-a creat pe ale sale. CJUE se implică într-un dialog cu instanțele naționale în ceea ce privește înțelesul mai special care trebuie atașat unor astfel de valori, chiar dacă măsura acestuia este discutabilă^[136]. Este discutabil dacă aceasta „închide cercul” și oferă justificarea necesară pentru „cerința primordială” a supremației dreptului UE asupra întregului drept național, inclusiv asupra constituției naționale.

Pot exista diferențe reale în interpretarea valorilor generale care sunt comune UE și statelor membre. Există într-adevăr, diferențe legate de concepția particulară a unor astfel de valori, modul în care sunt echilibrate drepturile și greutatea acordată acestora, care divizează sistemele juridice și diferențele de opinii în cadrul acelor sisteme. Având în vedere acest lucru, „congruența structurală” și „identitatea organică” la care face trimitere Maduro pot fi mai greu de obținut sau presupun un sacrificiu constituțional național mai mare decât reiese din citat. Dacă instanța națională este mulțumită cu interpretarea oferită de către CJUE valorilor constituționale relevante, toate bune și frumoase. Dacă nu este așa și diferența de opinie este gravă, aceasta ar putea să nu fie dispusă să sacrifice acele valori și interpretarea acestora încastate în constituția sa națională, după cum dovedește faptul că instanțele constituționale naționale continuă să conceptualizeze dreptul UE ca inferior în ierarhia normativă față de constituția națională.

(B) IDENTITATEA NAȚIONALĂ

Tratatul de la Lisabona a recunoscut identitatea națională astfel cum este prevăzută la art. 4 alin. (2) TUE, care stabilește că „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională”. Există o literatură academică sofisticată care explorează art. 4 alin. (2), inclusiv implicațiile acestuia pentru supremației dreptului UE^[137]. Există, de asemenea, o legătură, cel puțin în

^[136] Spre exemplu, nu exista niciun indiciu sau existau foarte puține indicii ale unui astfel de dialog privind sensul valorii constituționale respective din partea CEJ în cauza *Arcelor*.

^[137] L. BESSELINK, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon” (2010) 6 *Utrecht Law Review* 36; A. VON BOGDANDY și S. SCHILL, „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty” (2011) 48 *CMLRev* 1417; T. KONSTADINIDES, „Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement” (2011) 13 *CYELS* 195; B. GUASTAFERRO, „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause” (2012) 31 *YBEL* 263; G. VAN DER SCHYFF, „The Constitutional Relationship between the European Union and its Member States: The Role of

principiu, între recunoașterea identității naționale și pluralismul constituțional examinat mai sus, prin faptul că se consideră că primul îl promovează pe cel din urmă.

VON BOGDANDY ȘI S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*

(Depășirea supremației absolute: respectarea identității naționale în regimul Tratatului de la Lisabona)^[138]

În opinia noastră, prin concentrarea identității naționale pe structurile politice și constituționale fundamentale ale statelor membre, articolul 4 alineatul (2) TUE oferă o perspectivă pentru depășirea ideii unei priorități absolute a dreptului UE și prezumția inerentă a unui model ierarhic pentru înțelegerea relației dintre dreptul UE și dreptul constituțional intern, deoarece această dispoziție susține o viziune pluralistă a relației dintre dreptul UE și dreptul constituțional intern. Articolul 4 alineatul (2) TUE trebuie privit ca integrând forța jurisprudenței a numeroase instanțe constituționale interne în relația dintre dreptul UE și dreptul constituțional național. Clauza identității revizuită de la articolul 4 alineatul (2) TUE nu numai că impune respectarea identității constituționale naționale, dar poate fi înțeles ca permițând instanțelor constituționale naționale invocarea, în anumite împrejurări limitate, a limitelor constituționale la prioritatea dreptului UE. În același timp, articolul 4 alineatul (2) TUE, în tandem cu principiul cooperării loiale cuprins la articolul 4 alineatul (3) TUE, încorporează aceste limite constituționale într-un cadru instituțional și procedural în care instanțele constituționale interne și CEJ interacționează strâns ca parte a unui sistem compozit de adjudicare constituțională. Aceasta urmărește să asigure atât respectarea dreptului UE, cât și identitatea constituțională a statelor membre.

Rămâne de văzut cât de mult va fi dezvoltată sau acceptată această concepție de către CJUE. Aceasta a luat cunoștință de art. 4 alin. (2) TUE în cauza *Sayn-Wittgenstein*^[139], în care a constatat că o lege austriacă privind abolirea nobilimii era expresia identității naționale, care constituia o restricție proporțională asupra liberei circulații care justifica refuzul de a recunoaște toate elementele unui nume care era legal în alt stat membru. În alte cauze, însă, CJUE a concluzionat că restricția bazată pe identitatea națională era disproporționată^[140]. Mai mult CJUE a respins argumente bazate pe art. 4 alin. (2) TUE, în cazul în care concluziona că argumentul era greșit din punct de vedere juridic pentru a contesta măsura UE în respectivul caz^[141].

Von Bogdandy și Schill recunosc faptul că identitatea națională nu se bucură de protecție absolută în cadrul dreptului UE, ci trebuie echilibrată cu principiul aplicării uniforme a dreptului UE, o sarcină pe care trebuie să și-o asume CJUE și instanțele constituționale naționale ca parte a unui sistem de adjudicare constituțională mixtă^[142]. Rezultatul poate fi totuși controversat, astfel cum reiese din cauza *Melloni*^[143]. CJEU a negat faptul că art. 53 din Carta UE ar autoriza un stat membru să aplice standardul de protecție a drepturilor fundamentale garantat de constituția sa în cazul în care acesta este superior față de

National Identity in Article 4(2) TEU" (2012) 37 ELRev 563; A. ARNAIZ ȘI C. LLIVINA (ed.), *National Constitutional Identity and European Integration* (Intersentia, 2013); E. CLOOTS, *National Identity in EU Law* (Oxford University Press, 2015).

^[138] (2011) 48 CMLRev 1471, 1419.

^[139] Cauza C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein/Landeshauptmann von Wien* EU:C:2010:80.

^[140] A se vedea, e.g., cauza C-202/11, *Anton Las/PSA Antwerp NV* EU:C:2013:239.

^[141] A se vedea, e.g., cauzele C-58-59/13, *Torres/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata* EU:C:2014:2088;

cauza C-151/12, *Comisia/Spania* EU:C:2013:690, pct. 37; cauza C-393/10, *O'Brien/Ministry of Justice* EU:C:2012:110, pct. 49.

^[142] (2011) 48 CMLRev 1471, 1420.

^[143] Cauza C-399/11, *Stefano Melloni/Ministerio Fiscal* EU:C:2013:107.

cel al Cartei. În opinia CJUE, aceasta „ar aduce atingere principiului supremației dreptului Uniunii, în măsura în care ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor acte de drept al Uniunii pe deplin conforme cu Carta, din moment ce acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția statului respective”^[144]. Concepțiile naționale privind drepturile fundamentale pot fi aplicate atunci când un stat membru implementează dreptul UE, cu condiția ca nivelul de protecție din Cartă, în interpretarea CJUE, și prioritatea, unitatea și eficiența dreptului UE să nu fie compromise prin aceasta. CJUE a reamintit punctul său stabil de vedere în sensul că prioritatea dreptului UE se aplică împotriva întregului drept național, inclusiv dreptul său constituțional^[145]. Articolul 4 alin. (2) TUE nu a fost invocat în mod direct în cauza *Melloni*, dar este greu de imaginat că rezultatul ar fi fost diferit în cazul în care ar fi fost invocat.

6. CONCLUZII

- i. Supremația dreptului UE își păstrează încă, în mod cert, caracterul „bi-dimensional”, în ciuda perspectivei moniste a supremației afirmate de CEJ în cauzele *Simmenthal* și *Internationale Handelsgesellschaft*.
- ii. Deși există excepții, mai ales în Țările de Jos^[146], majoritatea instanțelor statelor membre continuă să localizeze autoritatea dreptului UE în ordinea juridică națională, în cadrul constituției naționale și nu în jurisprudența Curții de Justiție sau în suveranitatea UE.
- iii. Mai mult, numeroase instanțe naționale superioare au afirmat rolul decisiv, chiar dacă rezidual, al instanțelor naționale în a asigura că sunt respectate granițele adecvate ale competenței UE și în a proteja drepturile consacrate ca fiind fundamentale în cadrul ordinii juridice naționale^[147].
- iv. Până acum, deși s-a afirmat cu tărie controlul rezidual al instanțelor naționale ca un aspect de teorie constituțională, acesta este rar transpus în practică. Cu toate acestea, el rămâne ca un contrapunct clar al afirmației CJUE referitoare la autonomia dreptului UE și poate influența CJUE să dea dovadă de mai multă considerație față de preocupările constituționale naționale^[148]. Rămâne de văzut influența pe termen lung a clauzei identității de la art. 4 alin. (2) TUE.

^[144] *Idem*, pct. 58.

^[145] *Idem*, pct. 59.

^[146] M. CLAES și B. DE WITTE, „Report on the Netherlands” în *Slaughter et al (supra, nota 43)*, Capitolul 6; B. DE WITTE, „Do Not Mention the Word: Sovereignty in Two Europhile Countries”, în WALKER (*supra, nota 30*); L. BESSELINK, „Curing a «Childhood Sickness»? On Direct Effect, Internal Effect, Primacy and Derogation from Civil Rights” (1996) 3 MJ 165.

^[147] A se vedea de asemenea, decizia Curții Supreme daneze în *Carlsen/Primului Ministru*, 6 aprilie 1998 [1999] 3 CMLR 854; K. Høegh, „The Danish Maastricht Judgment” (1999) 24 ELRev 80, și decizia Curții Supreme irlandeze în *Crotty/An Taoiseach* [1987] IR 713.

^[148] A se vedea, e.g., DE WITTE, „Community Law and National Constitutional Values” (*supra, nota 95*), și noțiunea de „drept contrapunctual”, în MADURO (*supra, nota 30*).

7. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ALTER, K., *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford University Press, 2001);
- CLAES, M., *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (Hart, 2006);
- CLOOTS, E., *National Identity in EU Law* (Oxford University Press, 2015);
- JAKLIC, K., *Constitutional Pluralism in the EU* (Oxford University Press, 2014);
- MACCORMICK, N., *Questioning Sovereignty* (Oxford University Press, 1999);
- SLAUGHTER, A.-M., STONE SWEET, A. și WEILER, J.H.H. (ed.), *The European Court of Justice and National Courts: Doctrine and Jurisprudence* (Hart, 1998);
- WALKER, N. (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, 2003).

(b) Articole

- CHARPY, C., „The Status of (Secondary) Community Law in the French Legal Order: The Recent Case-Law of the *Conseil Constitutionnel* and the *Conseil d'Etat*” (2007) 3 *EuConst* 436;
- CRAIG, P., „Britain in the European Union”, în J. JOWELL și D. OLIVER (ed.), *The Changing Constitution* (ed. a 8-a, Oxford University Press, 2015), Capitolul 4;
- CRAIG, P., „The ECJ and *Ultra Vires* Action: A Conceptual Analysis” (2011) 48 *CMLRev* 395;
- DE WITTE, B., „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 12;
- DOUGAN, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy” (2007) 44 *CMLRev* 931;
- HALBERSTAM, D. și MÖLLERS, C., „The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!»” (2009) 10 *German LJ* 1241;
- LENAERTS, K. și CORTHAUT, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law” (2006) 31 *ELRev* 287;
- MADURO, M., „Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action”, în N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, 2003), Capitolul 21;
- MEHDI, R., „French Supreme Courts and European Union Law: Between Historical Compromise and Accepted Loyalty” (2011) 48 *CMLRev* 439;
- PAYANDEH, M., „Constitutional Review of EU Law after *Honeywell*: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice” (2011) 48 *CMLRev* 9;
- SADURSKI, W., „«Solange Chapter 3»: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union”, *EUI Working Papers*, Law nr. 2006/40;
- THYM, D., „In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the *Lisbon* Judgment of the German Constitutional Court” (2009) 46 *CMLRev* 1795;
- VON BOGDANDY, A., „Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law” (2008) 6 *I-CON* 397;

- VON BOGDANDY, A. și SCHILL, S., „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty” (2011) 48 CMLRev 1417;
- VORBUHLE, A., „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: *Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*” (2010) 6 EuConst 175;
- WALKER, N., „The Idea of Constitutional Pluralism” (2002) 65 MLR 317;
- WEILER, J.H.H., „The Community System: The Dual Character of Supranationalism” (1981) 1 YBEL 267.

10

DREPTUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE AL UE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Un obiectiv central al UE în ultimele două decenii a fost acela de a realiza o mai mare consecvență și coerență în relațiile sale externe, în scopul de a consolida UE ca actor global și de a-i evidenția identitatea și rolul său pe plan internațional.
- ii. În vederea realizării acestui obiectiv, Tratatul de la Lisabona a introdus o serie de modificări în dreptul ce guvernează relațiile externe ale UE: (a) declarând că UE are personalitate juridică, art. 47 TUE a formalizat practica tot mai răspândită a UE de a încheia acorduri internaționale; (b) structura pe trei piloni a UE a fost desființată în mod oficial, integrând fostul al treilea pilon (CPJP) în același cadru ca și toate celelalte politici ale UE, lăsând cu toate acestea politica externă și de securitate comună (PESC) separată și distinctă, reglementată de TUE, mai degrabă decât de TFUE; (c) a fost creată funcția de Înalț Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate; (d) a fost creat un corp diplomatic al UE numit Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), care reunește funcționari publici și diplomați din partea Comisiei, a Consiliului și a statelor membre; (e) a fost extinsă sfera competenței exclusive a UE în domeniul politicii comerciale comune (PCC) (comerțul exterior); (f) acțiunea internațională a UE se bazează în prezent pe un set comun de valori, principii și obiective; (g) tratatul a codificat o parte din jurisprudența complexă a CJUE privind competența externă implicită.
- iii. În anii care au urmat adoptării Tratatului de la Lisabona, efectele câtorva dintre aceste schimbări au început să apară. Păstrarea unui regim instituțional și legislativ distinct pentru PESC și sfera extinsă a PCC au dat naștere, fiecare, unor litigii interinstituționale privind „temeiul juridic” în aceste domenii. În mod similar, tot prin litigii au fost testate dispozițiile tratatului de codificare a jurisprudenței Curții cu privire la competența externă implicită. În cele din urmă, SEAE a luat ființă, iar funcționarea acestuia a suferit atât evaluări, cât și critici.
- iv. Dreptul care guvernează competența externă a UE și-a avut izvorul într-un corpus de jurisprudență complicat, dezvoltat în decursul multor ani de către CJUE. Deși competențele externe prevăzute expres de tratat erau puține, Curtea a oferit încă de la început o interpretare largă a competențelor implicite ale Comunității, răsădind semințele pentru ceea ce a devenit cunoscut drept principiul paralelismului competențelor interne și externe.

- v. Această doctrină juridică a fost dominată de două probleme importante: (a) dacă există o competență externă determinată; (b) dacă aceasta aparține exclusiv Uniunii (anterior, Comunității) sau este partajată cu statele membre. În primele decenii ale construcției europene, CJUE a răspuns la prima întrebare, în mod constant, în termeni foarte largi, deși, vreme de câțiva ani după *Avizul 1/94* privind Organizația Mondială a Comerțului (OMC), Curtea a interpretat multe dintre competențele externe ale UE ca fiind partajate cu statele membre și a oferit o interpretare mai puțin extensivă sferei politicii comerciale comune (PCC) a UE. Cu toate acestea, hotărâri mai recente sugerează că extinderea sferei PCC prin Tratatul de la Lisabona și codificarea jurisprudenței anterioare a Curții au încurajat încă o dată Curtea să interpreteze mai puțin prudent competențele externe exclusive ale UE și să confirme hotărârea sa timpurie din cauza *AETR/ERTA*.
- vi. Existența multor competențe partajate a dus la fenomenul așa-numitelor „acorduri mixte”, care implică participarea ambelor categorii de actori la negocierea, încheierea și implementarea acordurilor. Deși acest sistem generează consecințe problematice din perspectiva eficienței și vizibilității pentru partenerii internaționali, el a fost apreciat ca fiind o sursă importantă de cooperare practică între UE și statele membre.
- vii. Spre deosebire de restul dreptului și politicii UE, PESK rămâne guvernată de un set separat de reguli și principii și este în mare măsură exclusă de la exercitarea controlului jurisdicțional. Cu toate acestea, date fiind intersecțiile domeniilor din cadrul PESK și al celorlalte sfere de competență externă a UE, probleme juridice dificile au fost dezbătute și supuse atenției CJUE. Acestea includ baza legală adecvată pentru acțiune, delimitarea clară a sferei fiecărui domeniu de acțiune, implicarea Parlamentului European și organizarea cooperării între domenii.
- viii. Extinderea programului UE de sancțiuni bazate pe țară (*country-based*) și împotriva terorismului a condus de-a lungul anilor la un număr semnificativ de litigii în fața Tribunalului și a CJUE, în care a fost contestat temeiul acestor sancțiuni, în special după pronunțarea cauzei de referință *Kadi I* în 2009.
- ix. Per total, de-a lungul anilor, CJUE a jucat un rol activ în relațiile internaționale ale UE, în special în determinarea existenței, întinderii și naturii competențelor aparținând UE. Curtea a considerat că acordurile internaționale (inclusiv acordurile mixte) sunt acte ale UE care intră în sfera sa de competență. Ea a statuat că acordurile internaționale reprezintă o parte obligatorie și esențială a ordinii juridice a UE și că, în principiu, pot avea efect direct. Cu toate acestea, Curtea a hotărât în mod constant că prevederile din acordurile OMC nu pot fi invocate în fața instanțelor UE și, mai recent, a extins un raționament similar la alte categorii de acorduri internaționale, ocrotind astfel în mod frecvent măsurile UE de la provocări bazate pe dispozițiile tratatelor internaționale. De asemenea, a continuat să sublinieze autonomia ordinii juridice a UE cu ocazia relaționării cu instituțiile internaționale și, mai recent, a respins propunerea de aderare a UE la CEDO, din motive legate de autonomie.

2. INTRODUCERE: UE ÎN CALITATE DE ACTOR INTERNAȚIONAL ȘI PRINCIPIILE GENERALE ALE ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE

(A) UE ÎN CALITATE DE ACTOR INTERNAȚIONAL

Uniunea Europeană a urmărit, în mod special în ultimele două decade, să își contureze rolul de actor mondial semnificativ. În vreme ce în anumite domenii (comerțul) se bucură de o influență considerabil mai mare decât în altele (apărarea), UE a dezvoltat o rețea substanțială de relații, prin intermediul căroră își exercită influența asupra afacerilor internaționale. UE, în pofida crizei economice recente prin care a trecut, reprezintă cea mai mare putere comercială la nivel mondial și un donator important de ajutoare pentru dezvoltare și de asistență umanitară. Ea a fost descrisă, printre alte tipuri de putere, ca putere civilă^[1], normativă^[2], structurală^[3] și de piață^[4]. Aceste noțiuni reflectă faptul că mijloacele pe care UE le întrebuințează sunt, în principal, de natură economică, diplomatică, structurală și politică, mai degrabă decât puternic coercitive sau de natură militară. În arena internațională, UE se bazează în principal pe „soft power”^[5]. Tratatul de la Lisabona nu a modificat caracterul UE în această privință, deși a consolidat baza instituțională pentru dezvoltarea unei politici de securitate și apărare comună (PSAC)^[6].

UE joacă în același timp multe roluri diferite. În termeni pozitivi, aceasta poate fi descrisă ca fiind flexibilă și cu multe fațete; în termeni negativi, ca fiind oarecum fragmentară și contradictorie. Cremona a identificat cel puțin cinci roluri diferite jucate de UE ca actor global: (i) un laborator și model pentru alte regiuni; (ii) un actor pe piață, ocrotind și promovând propriile interese economice; (iii) un emitent de reguli și exportator de norme, acționând printr-o rețea de acorduri încheiate cu alte state și regiuni; (iv) o forță de stabilizare, în interiorul Uniunii și dincolo de aceasta; (v) un magnet și vecin ce folosește stimulentele dobândirii calității de membru^[7].

(B) CADRUL CONSTITUȚIONAL ȘI PRINCIPIILE GENERALE ALE ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE

Anterior adoptării Tratatului de la Lisabona, structura constituțională a dreptului relațiilor internaționale al UE era una complexă și fragmentată, beneficiind de orientări limitate din partea dispozițiilor Tratatului UE. Tratatul de la Lisabona a introdus însă o serie de dispoziții menite să definească și să sublinieze rolul UE ca actor global și să consolideze coerența

[1] F. DUCHÊNE, „Europe's Role in a World Peace”, în R. MAYNE (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (Fontana, 1972).

[2] I. MANNERS, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” (2002) 40 *JCMS* 235.

[3] S. KEUKELEIRE și J. MACNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union* (Palgrave Macmillan, 2008).

[4] C. DAMRO, „Market Power Europe” (2012) 19 *JEPP* 682.

[5] J. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Public Affairs, 2004).

[6] Art. 42 TUE.

[7] M. CREMONA, „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity” (2004) 41 *CMLRev* 553.

sistemului său de relații internaționale^[8]. Articolul 3 alin. (5) TUE subliniază rolul valorilor în relațiile internaționale ale UE, declarând că:

În relațiile sale cu restul comunității internaționale, Uniunea își afirmă și promovează valorile și interesele și contribuie la protecția cetățenilor săi. Aceasta contribuie la pacea, securitatea, dezvoltarea durabilă a planetei, solidaritatea și respectul reciproc între popoare, comerțul liber și echitabil, eliminarea sărăciei și protecția drepturilor omului și, în special, a drepturilor copilului, precum și la respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite.

Articolul 205 TFUE, care constituie un fel de introducere (*chapeau*) a părții din tratat (Partea a V-a din TFUE) ce reglementează acțiunea externă a Uniunii, cu excepția PESC, statuează:

Acțiunea Uniunii pe scena internațională, în temeiul prezentei părți, are la bază principiile, urmărește realizarea obiectivelor și se desfășoară conform dispozițiilor generale prevăzute în titlul V al capitolului 1 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Capitolul 1 din Titlul V al TUE debutează cu art. 21, care, pentru prima dată, adună laolaltă, rezumă și articulează obiectivele principale ale tuturor politicilor externe ale UE, inclusiv PESC. Astfel cum se poate remarca din cele ce urmează, aceste dispoziții sunt menite să contribuie la crearea unui cadru integrat și să articuleze – alături de valorile stabilite la art. 3 alin. (5) TUE – un set comun, general de principii și obiective pentru relațiile internaționale ale UE:

Articolul 21 TUE

(1) Acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional.

Uniunea depune toate eforturile pentru a dezvolta relații și a construi parteneriate cu țările terțe și cu organizațiile internaționale, regionale sau globale care împărtășesc principiile prevăzute la primul paragraf. Aceasta promovează soluții multilaterale pentru problemele comune, în special în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

(2) Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul:

- (a) apărării valorilor, a intereselor fundamentale, a securității, a independenței și integrității sale;
- (b) consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional;
- (c) menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, precum și cu principiile Actului final de la Helsinki și cu obiectivele Cartei de la Paris, inclusiv cele privind frontierele externe;

^[8] M. CREMONA, „Coherence through Law: What Difference Will the Treaty of Lisbon Make?” (2008) 3 Hamburg Review of Social Sciences 11; P. VAN ELSUWEGE, „EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency” (2010) 47 CMLRev 987.

- (d) promovării dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia;
 - (e) încurajării integrării tuturor țărilor în economia mondială, inclusiv prin eliminarea treptată a barierelor în calea comerțului internațional;
 - (f) participării la elaborarea unor măsuri internaționale pentru conservarea și îmbunătățirea calității mediului și gestionarea durabilă a resurselor naturale mondiale, în vederea asigurării unei dezvoltări durabile;
 - (g) acordării de asistență populațiilor, țărilor și regiunilor care se confruntă cu dezastre naturale sau provocate de om; și
 - (h) promovării unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală.
- (3) Uniunea respectă principiile și urmărește obiectivele prevăzute la alineatele (1) și (2) în elaborarea și aplicarea acțiunii sale externe în diferitele domenii reglementate în prezentul titlu și în partea a cincea din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, precum și a aspectelor externe ale celorlalte politici ale sale.
- Uniunea asigură coerența între diferitele domenii ale acțiunii sale externe precum și între acestea și celelalte politici ale sale. Consiliul și Comisia, asistate de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, asigură această coerență și cooperează în acest scop.

(C) INSTITUȚIILE ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE, POST-LISABONA

După declarația cuprinsă de art. 21 TUE, privind principiile și obiectivele politicii externe a UE, art. 22 descrie rolul unora dintre actorii instituționali cheie ai acestui domeniu, în special Consiliul European și Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate:

- (1) Pe baza principiilor și a obiectivelor enumerate la articolul 21, Consiliul European identifică interesele și obiectivele strategice ale Uniunii.
- Deciziile Consiliului European privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii privesc politică externă și de securitate comună, precum și celelalte domenii ale acțiunii externe a Uniunii. Deciziile pot să privească relațiile Uniunii cu o țară sau o regiune sau pot aborda o anumită tematică. Acestea precizează durata lor și mijloacele care urmează a fi puse la dispoziție de Uniune și statele membre.
- Consiliul European hotărăște în unanimitate, la recomandarea Consiliului, adoptată de acesta în conformitate cu normele prevăzute pentru fiecare domeniu în parte. Deciziile Consiliului European sunt puse în aplicare în conformitate cu procedurile prevăzute în tratate.
- (2) Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, în domeniul politicii externe și de securitate comune, și Comisia, pentru celelalte domenii ale acțiunii externe, pot prezenta Consiliului propuneri comune.

Tratatul de la Lisabona a consolidat și a subliniat rolul Consiliului European în relațiile internaționale, conferindu-i un mandat expres de a dezvolta strategia generală de politică externă a UE și competența de a adopta atât decizii cu caracter obligatoriu, cât și cadre fără caracter obligatoriu și strategii la nivelul întregului domeniu al relațiilor externe. Rolul de președinte „semi-permanent” al Consiliului European este descris în Capitolul 2, Secțiunea 4(b).

Doi actori instituționali importanți au fost introduși în domeniul relațiilor externe prin Tratatul de la Lisabona: Înalțul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate și SEAE.

Funcția și rolul Înaltului Reprezentant sunt prezentate și descrise în Capitolul 2, Secțiunea 5. După cum am văzut, rolul său este complicat de faptul că titularul funcției este în același timp un membru (vicepreședinte) al Comisiei Europene și Președintele Consiliului Afaceri Externe, „slujind” astfel doi „stăpâni” semnificativ diferiți. Primul Înalt Reprezentant, numit în 2010, a fost Baroana Catherine Ashton. Reacția la metoda de numire, rolul și performanța primului Înalt Reprezentant a fost una destul de critică, o parte din vina pentru performanța perceput nesatisfăcătoare a UE în materie de politică externă fiind plasată, poate oarecum nedrept, pe umerii titularului acestei funcții noi. Al doilea Înalt Reprezentant, Federica Mogherini, care dispunea de experiență de scurtă durată ca ministru italian de externe, a fost numit în 2014, iar numirea însăși și procesul de numire au atras din nou critici, înainte chiar de preluarea postului. Poziția în sine este, fără îndoială, una complexă și dificilă, deoarece, dincolo de natura funcției de „pălărie” dublă sau triplă, titularului său îi lipsește puterea politică reală și acesta nu poate, în mod realist, să definească sau să conducă politica externă a UE. În schimb, Înaltul Reprezentant a încercat să favorizeze ajungerea la un consens în rândul statelor cu poziții foarte diferite cu privire la mai multe aspecte de politică externă, precum și să gestioneze conflictele survenite.

În ciuda provocărilor pe care le-a întâmpinat, potențialul instituțional al funcției de Înalt Reprezentant a fost, totuși, comparat în mod favorabil cu cel al președintelui Consiliului European, dat fiind că: (i) funcția de Înalt Reprezentant nu este limitată temporal; (ii) Înaltului Reprezentant îi sunt acordate mai multă independență în activitatea sa de realizarea a PESC și PSAC în conformitate cu art. 18 alin. (2) TUE, precum și competențe explicite de inițiativă, cum ar fi cele prevăzute la art. 22 alin. (2) TUE de mai sus; (iii) Înaltul Reprezentant are SEAE la dispoziția sa^[9].

SEAE a fost înființat oficial în 2010^[10]. Descrierea rolului său în art. 27 alin. (3) TUE este una minimală, precizând doar că acesta este menit să sprijine Înaltul Reprezentant în îndeplinirea mandatului său și că va funcționa „în colaborare cu” serviciile diplomatice ale statelor membre^[11]. Scopul a fost, însă, ca serviciul diplomatic al UE să devină în timp o componentă importantă a politicii externe a UE, chiar dacă înființarea SEAE a fost însoțită de hărțuiri instituționale privind compunerea sa, și, în special, privind echilibrul dintre diplomații naționali (despre care s-a decis că ar trebui să constituie o treime) și funcționarii publici ai UE, precum și de dezbaterile tradiționale privind influențele supranaționale versus cele interguvernamentale asupra traiectoriei UE. Evaluările timpurii ale primilor ani ai SEAE – inclusiv raportul Înaltului Reprezentant Catherine Ashton din 2013^[12] – au fost modeste, ceea ce sugerează că încă este neclar ce rol ocupă SEAE și dacă modul de funcționare a „delegațiilor UE” din lume diferă de cel al delegațiilor Comisiei, care le-au precedat. Necesitatea unei mai bune coordonări cu Comisia, precum și nevoia de a dezvolta o cultură comună de lucru

[9] C. TOMUSCHAT, „Calling Europe by Phone”, Guest Editorial (2010) 47 CMLRev 3.

[10] Decizia 2010/427/UE a Consiliului din 26 iulie 2010 [2010] JO L201/30. Pentru detalii privind SEAE, a se vedea http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm. A se vedea și B. VAN VOOREN, „A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service” (2012) 48 CMLRev 475.

[11] Pentru o discuție privind documentele de bază și propunerile de politici pentru realizarea și funcționarea SEAE în anii anteriori adoptării Tratatului de la Lisabona, a se vedea S. VANHOONACKER și N. RESLOW, „The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards” (2010) 15 EFAR 1.

[12] Pentru analiza realizată de Înaltul Reprezentant privind SEAE în 2013, a se vedea http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf. Pentru un comentariu al acestei analize, a se vedea „The 2013 Review of the European External Action Service: A Missed Opportunity? Editorial Comments” (2013) 50 CMLRev 1211 și S. DUKE, „Reflections on the EEAS Review” (2014) 19 EFAR 23.

în cadrul SEAE au fost identificate ca aspecte de îmbunătățit în viitor^[13]. Pe latura pozitivă, observatorii au subliniat faptul că a fost nevoie să treacă sute de ani pentru ca serviciile diplomatice naționale să evolueze și că SEAE creează, cel puțin, o structură în care funcționarii din serviciile diplomatice naționale și din instituțiile UE pot lucra împreună, învățând unii de la ceilalți și consolidându-și reciproc experiența și cunoștințele.

3. CAPACITATEA EXTERNĂ ȘI COMPETENȚA UE

(A) PERSONALITATEA JURIDICĂ DE DREPT INTERNAȚIONAL

În conformitate cu art. 47 TUE, Uniunea Europeană „are personalitate juridică”^[14]. Am văzut în Capitolul 9 că echivalentul acestei prevederi în Tratatul CE (art. 181 CE) a constituit o parte esențială a argumentației Curții de Justiție în sprijinul autonomiei și supremației sistemului de drept al Comunității Europene în anii '60^[15].

Articolul 47 TUE este extrem de succint, însă art. 335 TFUE elaborează întrucâtva:

În fiecare dintre statele membre, Uniunea are cea mai largă capacitate juridică recunoscută persoanelor juridice de către legislațiile intern; Uniunea poate, în special, să dobândească sau să înstrăineze bunuri mobile și imobile și poate sta în justiție. În acest scop, Uniunea este reprezentată de Comisie. Cu toate acestea, Uniunea este reprezentată de fiecare instituție, în temeiul autonomiei lor administrative, pentru chestiunile referitoare la funcționarea lor.

Trebuie remarcat faptul că niciuna dintre aceste prevederi nu face referire la personalitatea *internațională*, spre deosebire de Tratatul Cărbunelui și Oțelului și Tratatul Euratom, care făceau, fiecare, referire expresă la capacitatea juridică internațională^[16]. Aceasta face să pară și mai surprinzător faptul că în cauza de început *ERTA* (*sau AETR, folosind acronimul francez – n.r.*), CEJ a interpretat totuși art. 281 ca atribuind CE personalitate juridică de drept internațional^[17].

În cauza *ERTA*, Curtea a extrapolat recunoașterea personalității juridice pentru a putea ajunge la concluzia potrivit căreia competența externă a Comunității acoperă „întregul domeniu al obiectivelor definite în partea întâi” a tratatului. Cu toate acestea, a făcut distincția între noțiunea cuprinzătoare de capacitate și cea de autoritate legală sau competență efectivă de a încheia un acord internațional într-un anumit context. Capacitate

^[13] Pentru unele evaluări externe, a se vedea *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the First Two Years of the EEAS* (Centre for European Policy Studies, 2013), *The European External Action Service and National Diplomacies* (European Policy Center Issue Paper nr. 23, 2013), *Review of the European External Action Service: A Commentary on the Report* (Overseas Development Institute, 2013).

^[14] Această dispoziție a pus capăt dezbaterii ultimului deceniu dacă Uniunea Europeană, spre deosebire de Comunitatea Europeană, se bucură de personalitate juridică internațională.

^[15] Cauza 6/64, *Costa/ENEL* [1964] ECR 585.

^[16] Art. 6 alin. (2) din Tratatul CECO prevedea că: „în relațiile internaționale, Comunitatea beneficiază de capacitatea juridică de care are nevoie pentru a-și îndeplini funcțiile și pentru a-și atinge obiectivele”. Tratatul Euratom prevede în art. 101 alin. (1) că „Comunitatea poate, în limitele atribuțiilor și competențelor sale, să-și asume obligații prin încheierea de acorduri sau contracte cu un stat terț, o organizație internațională sau un resortisant al unui stat terț”.

^[17] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul (AETR/ERTA)* [1971] ECR 263.

înseamnă că există posibilitatea ca UE să acționeze, în vreme ce autorizarea legală trebuie găsită în atribuirea expresă a competenței printr-o altă prevedere a tratatului^[18]. În dreptul internațional, ca organizație dotată cu personalitate juridică, UE se bucură de dreptul de a fi reprezentată și de a primi reprezentanți ai țărilor terțe și ai organizațiilor, de dreptul de a încheia tratate, de dreptul de a înainta cereri sau de a sta în fața unei instanțe sau a unui judecător internațional, de dreptul de a deveni parte la convențiile internaționale și de dreptul de a beneficia de imunități. De asemenea, își poate asuma obligații juridice și răspunde în conformitate cu dreptul internațional.

(B) NECESITATEA UNUI TEMEI LEGAL ȘI LIMITELE COMPETENȚEI EXTERNE A UNIUNII

Dată fiind fundamentarea sa pe principiul atribuirii competențelor, UE poate acționa doar atunci când există un temei legal pentru acțiune, prevăzut în tratate^[19]. Alegerea temeiului legal determină procedurile prin care sunt adoptate măsurile secundare, precum și participarea instituțiilor UE la luarea deciziilor^[20]. În *Avizul 2/00*, care se referea la semnarea de către Comunitate a Protocolului de la Cartagena la Convenția privind diversitatea biologică, CJUE a statuat că a acționa în baza unui temei juridic incorect este de natură să invalideze actul prin care UE încheie acordul și astfel să vicieze consimțământul UE de a fi ținută prin acordul pe care l-a semnat, precum și să creeze complicații atât pentru UE, cât și la nivel internațional^[21]. Făcând trimitere la jurisprudența sa privind alegerea „obiectivă” a temeiului legal – care precizează că, în cazul în care o măsură urmărește mai multe scopuri, iar unul dintre acestea este accesoriu și celălalt principal, măsura în cauză ar trebui să aibă un singur temei juridic, și nu două – Curtea a adăugat însă faptul că, atunci când obiectivele sunt totuși legate indisolubil, se poate recurge la mai multe temeiuri juridice^[22].

Cu toate acestea, în cazul în care un temei legal accesoriu se caracterizează prin anumite trăsături procedurale incompatibile cu temeiul legal principal, temeiul accesoriu ar trebui omis. În cauza *Conditional Access Services*, temeiul juridic principal la care a recurs Consiliul pentru a încheia Convenția europeană pentru protecția juridică a serviciilor bazate pe acces condiționat și a serviciilor de acces condiționat a fost art. 207 alin. (4) TFUE privind PCC (competență exclusivă a UE, antrenând o implicare parlamentară limitată), în timp ce temeiul juridic accesoriu a fost art. 114 TFUE privind armonizarea în cadrul pieței interne (care impunea o implicare parlamentară mai extinsă)^[23]. CJUE a anulat decizia, statuând că art. 207 alin. (4) constituia un temei juridic adecvat și suficient pentru încheierea acordului^[24]. În mod similar, Curtea a respins o acțiune a PE în care acesta susținea că o decizie de

[18] Relevanța acestei distincții poate fi remarcată în Declarația 24, care a fost anexată la tratatele UE prin Tratatul de la Lisabona și care afirmă: „faptul că Uniunea Europeană are personalitate juridică nu o va autoriza în niciun fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin tratate”.

[19] *Supra*, Capitolul 3.

[20] Privind relațiile externe și temeiul juridic, a se vedea P. KOUTRAKOS, „Legal Basis and Delimitation of Competence”, în M. CREMONA și B. DE WITTE (ed.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008) 171.

[21] *Avizul 2/00* (Protocolul Cartagena) [2001] ECR I-9713.

[22] *Idem*, pct. 23.

[23] Cauza C-137/12, *Comisia/Consiliul* (Convenția europeană pentru protecția juridică a serviciilor bazate pe acces condiționat) EU:C:2013:675.

[24] *Idem*.

instituire a unor sancțiuni împotriva persoanelor care au legătură cu talibanii și rețeaua Al-Qaeda ar fi trebuit adoptată în temeiul art. 75 TFUE (care reglementează sancțiunile economice împotriva entităților non-statale, în cadrul competențelor privind piața internă), hotărând că procedura prevăzută la art. 75 este incompatibilă cu cea prevăzută la art. 215 TFUE (care reglementează sancțiunile adoptate ca urmare a unei decizii luate în cadrul PESG) și că art. 215 constituia temeiul juridic primar și adecvat din punct de vedere substanțial pentru măsura adoptată^[25]. De asemenea, într-un număr de cauze referitoare la dispozițiile privind securitatea socială ale diferitelor acorduri de asociere ale UE, CJUE a decis că art. 48 TFUE privind libera circulație constituia temeiul juridic adecvat, mai degrabă decât art. 79 TFUE cu privire la politica de imigrare. În cauza *Regatul Unit/Consiliul (Coordonarea UE-Elveția în domeniul securității sociale)*, Curtea a respins argumentul Regatului Unit potrivit căruia Consiliul ar fi trebuit să își întemeieze decizia privind înlocuirea unei anexe la Acordul dintre UE și Elveția privind libera circulație pe art. 79 TFUE privitor la politica în domeniul imigrației (în cadrul căreia Regatul Unit putea alege să nu participe la măsuri, în conformitate cu Protocolul 21), mai degrabă decât pe art. 48 TFUE referitor la libera circulație a persoanelor. O parte din motivarea oferită de Curte pentru această hotărâre a fost aceea că Elveția a fost asimilată în mod efectiv cu un stat membru, în scopul aplicării normelor UE privind coordonarea în domeniul securității sociale^[26].

Mai mult, CEJ a declarat nul un act legislativ al Uniunii care stabilea poziția care urma să fie adoptată în cadrul unui acord internațional, cu motivarea că acesta nu făcea referire în mod clar, de manieră explicită sau implicită, la un temei juridic specific pentru măsura în cauză^[27]. Cu toate acestea, în vederea protejării terților și pentru a respecta Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, Curtea a statuat că asemenea acorduri sunt totuși opozabile Uniunii^[28]. Presupunând că are competența de a încheia acordul în temeiul unei alte dispoziții a tratatului, UE este obligată să întreprindă o nouă acțiune, folosind de această dată temeiul juridic corect^[29]. În plus, în cazul în care Consiliul a adăugat o serie de temeuri juridice suplimentare care sunt inadecvate și inutile, Curtea va anula decizia în măsura în care aceasta include acele temeuri suplimentare, dar o va menține în măsura în care se întemeiază pe un temei adecvat și suficient prevăzut de tratat^[30].

În cauza *Passenger Name Records (Date nominale ale pasagerilor, „PNR”)* s-a pus problema ce este de făcut în situația în care UE (sau, la acel moment, CE) nu a avut deloc competență la încheierea unui acord internațional. În această cauză, Parlamentul a contestat atât încheierea de către Consiliu a unui acord cu SUA privind prelucrarea și transferul datelor nominale ale pasagerilor, cât și o decizie adoptată de Comisie prin care se stabilea că

[25] Cauza C-130/10, *Parlamentul/Consiliul (Sancțiuni impuse Al-Qaeda)* EU:C:2012:472.

[26] Cauza C-656/11, *Regatul Unit/Consiliul (Coordonarea UE-Elveția în domeniul securității sociale)* EU:C:2014:97. O decizie similară a fost pronunțată de Curte cu privire la extinderea normelor în temeiul Acordului SEE în cauza C-431/11, *Regatul Unit/Consiliul (Acordul SEE)* EU:C:2013:589. A se compara cu Concluziile AG în cauza C-81/13, *Regatul Unit/Consiliul (Acordul de asociere UE-Turcia)* EU:C:2014:2114, care sugerau că atât art. 79, cât și art. 48 TFUE erau nepotrivite în acest context, dar că art. 217 ar fi suficient ca temei legal.

[27] Cauza C-370/07, *Comisia/Consiliul (Convenția CITES)* [2009] ECR I-8917.

[28] Cauza C-327/91, *Franța/Comisia (Acordul Anti-Trust CE-SUA)* [1994] ECR I-3641, pct. 25.

[29] Cauza C-94/03, *Comisia/Consiliul (Convenția de la Rotterdam)* [2006] ECR I-1.

[30] A se vedea cauza C-377/12, *Comisia/Consiliul (Acordul-cadru al UE de parteneriat și cooperare cu Filipine)* EU:C:2014:1903, în care Curtea a constatat că art. 207 și art. 209 TFUE privind politica PCC și, respectiv, politica de cooperare pentru dezvoltare constituiau un temei juridic adecvat pentru adoptarea unei decizii de încheiere a Acordului UE-Filipine și a anulat decizia în măsura în care aceasta adăuga o serie de alte temeuri juridice, inclusiv art. 79 alin. (3), art. 91, art. 100 și art. 191 alin. (4) TFUE privind transporturile, mediul etc.

Bureau of Customs and Border Protection (Biroul Vamal și de Protecție a Frontierelor) din SUA asigură un nivel corespunzător de protecție a datelor nominale ale pasagerilor, raportat la Directiva privind protecția datelor personale^[31]. Acordul PNR a fost încheiat la acel moment în baza unei prevederi ce reglementa piața internă, art. 95 CE (în prezent art. 144 TFUE), care constituia și temeiul juridic pentru Directiva privind protecția datelor personale. Curtea a adoptat poziția potrivit căreia, deși inițial datele sunt colectate de către liniile aeriene în cursul unei activități comerciale obișnuite, utilizarea ulterioară a datelor urmărea obiectivul salvagădării securității publice în combaterea terorismului. Or, din moment ce folosirea datelor în scopuri de securitate publică era în mod expres exclusă din sfera directivei, Curtea a statuat că ambele acte sunt în afara sferei de competență a CE de la momentul respectiv^[32]. În consecință, UE a fost obligată să denunțe acordul într-o perioadă determinată de timp și în acord cu regulile relevante din dreptul internațional^[33]. Astfel cum vom observa mai jos, cel mai recent Acord PNR încheiat de UE cu SUA, în anul 2012, este întemeiat pe art. 82 și art. 87 TFUE privind cooperarea judiciară și polițienească în materie penală.

(C) COMPETENȚA EXPLICITĂ (EXPRESĂ) ȘI COMPETENȚA IMPLICITĂ

Încă din 1957, două dispoziții din tratatul constitutiv au reglementat în mod expres conducerea relațiilor internaționale de către UE. Acestea sunt art. 207 TFUE (fostul art. 113 CE) privind politica comercială comună (PCC) și art. 217 TFUE (fostul art. 238 CE) privind încheierea acordurilor „de asociere” cu UE. Comunitățile inițiale au fost abilitate, de asemenea, să cultive relațiile cu alte organizații internaționale, în special Consiliul Europei, OCDE și organele și agențiile specializate ale ONU. Actul Unic European a adăugat alte competențe exprese de încheiere a tratatelor, în domenii precum cercetarea, dezvoltarea tehnologică și mediul, urmat apoi de Tratatul de la Maastricht, în materia dezvoltării politicii de cooperare și a politicii economice și monetare.

Cu toate acestea, încă de la începutul anilor 1960, Curtea a adoptat, după cât se pare, poziția că Comunitatea nu și-ar putea dezvolta o prezență internațională suficient de puternică doar pe baza acestor atribuții exprese. Aceasta pare să fie logica pe care se sprijină hotărârea sa în cauza *ERTA*, în care Curtea a căutat să evite perspectiva unei reprezentări externe necoordonate a Comunității de către statele sale membre, în domeniile în care au adoptat politici interne comune. După cum vom vedea mai jos, Tratatul de la Lisabona urmărește să codifice jurisprudența consacrată a CJUE privind competențele implicite. În sfârșit, în timp ce discuția de mai jos se referă la competența CE, această jurisprudență se aplică Uniunii, din moment ce în prezent Comunitatea nu mai există ca o entitate separată, ci a fost absorbită în UE.

[31] Directiva 95/46/CE [1995] JO L281/31.

[32] Directiva nu se aplică operațiunilor de prelucrare care au ca obiect siguranța publică, apărarea, securitatea statului și activitățile statului în domeniile de drept penal.

[33] Cauzele C-317 și 318/04, *Parlamentul European/Consiliul (PNR)* [2006] ECR I-4721.

Cauza 22/70, Comisia/Consiliul (AETR/ERTA)

[1971] ECR 263

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:

art. 113 CE a devenit art. 207 TFUE, art. 114 CE a fost abrogat, art. 238 CE a devenit art. 217 TFUE, iar art. 74 și art. 75 CE au devenit art. 90 și art. 91 TFUE]

Cinci dintre cele șase state membre ale CEE și un număr de alte state europene care nu erau membre ale CEE au semnat în 1962 Acordul European privind munca echipajelor vehiculelor care efectuează transporturi rutiere internaționale (AETR), dar acesta nu a intrat în vigoare, iar negocierile au fost reluate în 1967. Activitatea similară desfășurată la nivelul CE s-a finalizat prin adoptarea Regulamentului Consiliului nr. 543/69 pentru reglementarea perioadelor de conducere și de odihnă ale șoferilor. La un an după adoptarea acestui regulament, statele membre au încheiat negocierile cu privire la un nou Acord European (AETR) cu alte state. Comisia a introdus în fața Curții de Justiție o acțiune pentru anularea tuturor efectelor juridice ale demersurilor efectuate de către Consiliu în vederea adoptării AETR. Curtea a analizat problema dacă CE avea competența de a încheia AETR.

CEJ

16. O astfel de competență rezultă nu doar dintr-o conferire expresă a Tratatului – cum este cazul articolelor 113 și 114 privind acordurile referitoare la tarife și schimb sau al articolului 238 privind acordurile de asociere – ci poate decurge în egală măsură din alte dispoziții ale Tratatului și din măsurile adoptate, în cadrul determinat de aceste prevederi, de către instituțiile Comunității.

(...)

23. Conform articolului 74, obiectivele Tratatului în domeniul transporturilor vor fi urmărite în cadrul unei politici comune.

24. În acest scop, articolul 75 alineatul (1) încredințează Consiliului sarcina de a adopta reguli comune și, în completarea acestora, „orice altă dispoziție utilă”.

25. În termenii literei (a) ale aceleiași prevederi, aceste reguli comune sunt aplicabile „transporturilor internaționale, efectuate dinspre sau către teritoriul unui stat membru ori prin traversarea teritoriului unuia sau mai multor state membre”.

26. Această prevedere vizează totodată transportul din sau spre țări terțe, în ceea ce privește acea parte a călătoriei care are loc pe teritoriul Comunității.

27. Prin urmare, aceasta presupune că atribuțiile Comunității se extind asupra relațiilor care țin de dreptul internațional și ca atare implică, în domeniul în discuție, necesitatea încheierii de acorduri cu statele terțe interesate.

28. Deși este adevărat că articolele 74 și 75 nu conferă în mod expres Comunității o competență în materia încheierii de acorduri internaționale, totuși, intrarea în vigoare, la 25 martie 1969, a Regulamentului nr. 543/69 al Consiliului privind armonizarea anumitor dispoziții în materie socială din domeniul transporturilor rutiere (JO L 77, 20 martie 1969, p. 49) a investit în mod necesar Comunitatea cu competența de a participa la orice acord cu țările terțe privitor la domeniul guvernat de acest regulament (...).

30. Din moment ce conținutul AETR se înscrie în sfera de aplicare a Regulamentului nr. 543/69, competența de a negocia și a încheia acordul în cauză aparține Comunității din momentul intrării în vigoare a respectivului regulament.

Potrivit Curții, faptul că CE adoptase deja o politică comună referitoare la aspectele sociale ale transportului rutier, la momentul adoptării de către Consiliu a deciziei contestate cu privire la acordul internațional de transport rutier, a făcut posibilă identificarea unor

competențe externe implicite ale Comunității. Din contră, Curtea a statuat că până la adoptarea regulilor interne aceste atribuții rămâneau în competența statelor membre^[34].

În cauza ulterioară *Kramer*, privind conservarea resurselor de pescuit, Curtea a reiterat această parte din hotărârea *ERTA*. Curtea a statuat că autoritatea juridică externă „rezultă nu doar dintr-o prevedere expresă a tratatului, dar poate decurge *implicit* din altă prevedere a tratatului, din tratatul de aderare și din măsurile adoptate în cadrul acestor prevederi de către instituțiile Comunității”^[35]. În contextul judecării cauzei *Kramer*, Curtea a statuat că, dată fiind competența internă de a lua orice măsură pentru conservarea resurselor biologice ale mării, singura cale de a asigura conservarea efectivă și echitabilă era prin intermediul unui sistem care să includă și state terțe. Astfel, „rezultă chiar din îndatoririle și atribuțiile pe care dreptul comunitar le-a stabilit și atribuit instituțiilor Comunității la nivel intern că Comunitatea are autoritatea de a-și asuma angajamente internaționale privind conservarea resurselor mării”^[36].

Diferența subtilă între hotărârile *Kramer* și *ERTA* constă în aceea că principiul dedus în *ERTA* se bazează pe *adoptarea efectivă* de reguli interne. În *Kramer*, în schimb, Curtea a statuat că prevederile tratatului care conferă în mod expres competență la nivel intern în acest domeniu trebuie, din rațiuni de echitate și eficiență, să fie interpretate în sensul că acordă implicit atribuția de încheiere a tratatelor. Acest raționament a fost descris ca „principiul complementarității”, din moment ce competența externă a Comunității este privită ca fiind necesară în vederea completării competenței sale interne^[37].

Cu toate acestea, chiar și după *Kramer* au persistat dubii în legătură cu existența unei competențe internaționale în absența *fie* a unei atribuirii exprese de competență externă, *fie* a adoptării efective de reguli interne comune. *Avizul 1/76* a constituit pasul ambițios final în procesul expansiv de formulare a doctrinei competențelor implicite.

Avizul 1/76 (Constituirea Fondului European de imobilizare pentru navele de navigație interioară)

[1977] ECR 741

Subiectul acestui aviz l-a reprezentat competența legală a CE de a semna un acord internațional care să stabilească un fond european pentru imobilizarea navelor de navigație interioară. Obiectivul proiectului propus a fost acela de a elimina perturbările produse de transportul la capacitate excedentară a mărfurilor pe apele interne în bazinele Rin și Moselle. Acest obiectiv nu putea fi pe deplin îndeplinit prin stabilirea unor reguli comune de transport ale CE în baza articolului 71 CE, din cauza participării tradiționale a vaselor elvețiene, astfel încât Elveția a fost introdusă în acest sistem prin intermediul unui acord internațional. Cu această ocazie, Curtea a dezvoltat mai departe sfera competenței implicite a Comunității de a încheia tratate.

CEJ

3. (...) Competența de a-și asuma angajamente internaționale poate rezulta nu numai dintr-o atribuire explicită de către Tratat, ci poate rezulta de asemenea și implicit din prevederile sale. Curtea a stabilit, *inter alia*, că, ori de câte ori dreptul comunitar a creat pentru instituțiile Comu-

[34] Cauza 22/70, *AETR/ERTA* [1971] ECR 263, pct. 82.

[35] Cauzele 3, 4 și 6/76, *Kramer* [1976] ECR 1279, pct. 19-20.

[36] *Idem*, pct. 30.

[37] A. DASHWOOD, „The Classic Authorities Revisited”, în A. DASHWOOD și C. HILLION (ed.), *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, 2000).

nității anumite competențe pe plan intern, în scopul atingerii unui obiectiv determinat, Comunitatea este investită cu competența de a-și asuma angajamentele internaționale necesare pentru atingerea acelui obiectiv, chiar și în absența unei prevederi exprese în această privință.

4. Această concluzie se impune mai ales în toate cazurile în care competența internă a fost deja folosită în vederea adoptării de măsuri care urmăresc atingerea politicilor comune, însă nu se limitează la această situație. Dacă măsurile comunitare interne sunt adoptate doar cu ocazia încheierii și intrării în vigoare a unui acord internațional, după cum se urmărește în speță prin propunerea de regulament înaintată Consiliului de către Comisie, competența de a angaja Comunitatea față de țările terțe decurge totuși în mod implicit din prevederile Tratatului care stabilesc competența pe plan intern și în măsura în care participarea Comunității la acordul internațional este, ca în cazul de față, necesară în vederea atingerii unuia dintre obiectivele Comunității.

Acest caz a fost descris ca susținând principiul paralelismului, potrivit căruia competența externă a Uniunii oglindește competența sa internă^[38]. Corolarul este acela că UE are competența de a participa la un acord internațional într-un anumit domeniu, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții: (i) tratatul conferă Uniunii competență internă în acel domeniu, în scopul atingerii unui obiectiv specific; și (ii) participarea Uniunii la acordul în discuție este necesară pentru atingerea acelui obiectiv. Cu alte cuvinte, pentru ca UE să aibă competență externă într-un anumit domeniu, nu este necesar ca ea să-și fi exercitat competența internă în acel domeniu. Simpla existență a unei astfel de competențe interne, cumulată cu necesitatea de a participa la un acord extern în vederea atingerii obiectivului pentru care a fost acordată competența internă, sunt suficiente.

(D) COMPETENȚA EXCLUSIVĂ A UNIUNII EUROPENE

Odată ce s-a stabilit că există o competență a Uniunii, următoarea întrebare importantă este dacă aceasta este o competență exclusivă sau este partajată cu statele membre. Exclusivitatea înseamnă că statele membre au transferat complet competența către Uniune și că nu există nicio competență concurentă a acestora^[39].

CJUE a stabilit prin *Avizul 1/75* natura exclusivă a competenței UE în cadrul politicii comerciale comune (PCC) atunci când este vorba despre încheierea unui acord internațional^[40] și, în mod similar în cauza *Donckerwolcke*, în ceea ce privește adoptarea actelor legislative autonome sau unilaterale^[41].

Curtea a întemeiat afirmația referitoare la exclusivitate pe doi factori principali. Primul a fost amenințarea pe care ar reprezenta-o competențele concurente pentru încrederea reciprocă în interiorul UE și, prin urmare, pentru coerența și eficiența apărării intereselor comerciale ale UE față de țările terțe. Al doilea a fost riscul distorsionării concurenței în cadrul pieței unice, din cauza unor politici comerciale și de schimb diferite, având în vedere gradele variate de putere economică a diferitelor state membre. Raționamentul Curții în acest caz a fost descris ca „un amestec caracteristic între pragmatism și (din nou)

[38] T. TRIDIMAS și P. ECKHOUT, „The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism” (1994) 14 YBEL 143.

[39] D. O'KEEFE, „Exclusive, Concurrent and Shared Competence”, în DASHWOOD și HILLION (*supra*, nota 37).

[40] *Avizul 1/75 (Acordul privind un standard pentru cheltuieli locale)* [1975] ECR 1355.

[41] Cauza 41/76, *Donckerwolcke* [1976] ECR 1921.

legătura dintre politica externă și internă referitoare la schimb”^[42]. Același raționament a fost preluat în hotărârea Curții privind stabilirea politicii comune în domeniul pescuitului^[43]. Din această jurisprudență rezultă că dacă o anumită problemă este considerată a se încadra în sfera oricăreia dintre aceste politici – PCC sau pescuit – competența UE va fi exclusivă.

Observăm că, în jurisprudența timpurie, Curtea a legat strâns *existența* însăși a competențelor implicite de natura lor *exclusivă*. În același timp, CJUE a dezvoltat doctrina priorității, conform căreia, odată ce Uniunea și-a exercitat competențele fie pe plan intern, fie pe plan extern, iar domeniul de reglementare a fost astfel „ocupat”, statele membre erau împiedicate să acționeze^[44]. Explicația constă în aceea că acțiunea unilaterală a statelor membre este incompatibilă cu unitatea pieței și aplicarea uniformă a dreptului UE. Deși Curtea s-a detașat ulterior de inflexibilitatea acestei poziții timpurii privind exclusivitatea, Tratatul de la Lisabona a extins, la rândul său, sfera competenței externe exclusive a UE, chiar dacă a adăugat, în același timp, noi competențe externe neexclusive și neprioritare (*non-exclusive and non-pre-emptive – n.r.*).

Pentru a înțelege acest domeniu complicat al dreptului UE, este necesar să trasăm drumul parcurs de Curte de-a lungul timpului.

Cauza 22/70, Comisia/Consiliul (AETR/ERTA)

[1971] ECR 263

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 5 CE a devenit art. 4 alin. (3) TUE]

CEJ

17. Mai exact, de fiecare dată când Comunitatea, în dorința de a implementa o politică comună prevăzută de Tratat, adoptă prevederi care stabilesc reguli comune, indiferent de forma acestora, statele membre nu mai au dreptul, acționând individual sau chiar colectiv, să contracteze cu țări terțe obligații care ar putea afecta aceste reguli.
18. Într-adevăr, pe măsură ce asemenea reguli comune sunt stabilite, numai Comunitatea este îndreptățită să își asume și să îndeplinească obligațiile contractuale față de țările terțe, care afectează întreaga sferă de aplicare a sistemului juridic al Comunității.
19. Din acel moment, în procesul de punere în aplicare a prevederilor Tratatului, regimul măsurilor interne al Comunității nu va putea fi separat de cel al relațiilor sale externe.
20. Potrivit articolului 3 litera (e), adoptarea unei politici comune în domeniul transporturilor este menționată în mod special printre obiectivele Comunității.
21. Potrivit articolului 5, statele membre sunt obligate, pe de o parte, să adopte orice măsură adecvată pentru a asigura executarea obligațiilor care derivă din Tratat sau rezultă din actele

[42] M. CREMONA, „External Relations and External Competence of the European Union. The Emergence of an Integrated Policy”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 9.

[43] Cauza 804/79, *Comisia/Regatul Unit (Conservarea resurselor de pescuit)* [1981] ECR 1045, pct. 17-18. Acest caz a stabilit de fapt exclusivitatea în ceea ce privește art. 102 din Actul de aderare.

[44] CREMONA (*supra*, nota 42), care susține că aceasta este etapa în timpul căreia a fost dezvoltată de către Curte forma „clasică” a teoriei priorității. Competența externă a fost privită ca fiind fie exclusivă, fie concurentă. La acel moment, competența concurentă însemna „compartimente distincte, separate pentru CE și statele membre”, și nu includea conceptul de acțiune complementară a amândurora în același domeniu, cu excepția situației în statele membre acționau în baza unei forme de autorizare din partea UE.

instituțiilor comunitare și, pe de altă parte, să se abțină de la orice măsură susceptibilă de a pune în pericol realizarea obiectivelor Tratatului.

22. Din coroborarea acestor dispoziții rezultă că, în măsura în care regulile Comunității sunt adoptate în scopul realizării obiectivelor Tratatului, statele membre nu-și pot asuma, în afara cadrului instituțiilor comune, obligații care ar putea afecta aceste reguli sau care le-ar putea modifica domeniul de aplicare (...).

(...)

31. Aceste competențe ale Comunității exclud posibilitatea unei competențe concurente din partea statelor membre, din moment ce orice inițiativă luată în afara cadrului instituțiilor comune ar fi incompatibilă cu unitatea pieței comune și cu aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

Urmând raționamentul din hotărârea pronunțată în cauza *ERTA*, CEJ a arătat că există și o serie de alte domenii în care competența Comunității este exclusivă.

Primul – un exemplu foarte limitat în prezent – a fost cazul în care competențele interne nu puteau fi exercitate eficient decât în același timp cu competențele externe. În *Avizul 1/76*, Curtea a statuat că competențele externe exclusive puteau apărea în momentul în care erau exercitate, chiar în absența exercitării anterioare a competențelor interne, atât timp cât competențele interne puteau fi exercitate eficient doar în același timp cu competențele externe^[45] și atât timp cât încheierea unui acord internațional era necesară pentru a atinge obiective ale tratatului care nu puteau fi atinse prin adoptarea de reguli unilaterale^[46]. Acest exemplu destul de încurcat a fost restrâns în realitate la situația de fapt din cauza care a generat *Avizul 1/76*^[47]. În cauzele ulterioare, CJUE a revenit la poziția potrivit căreia adoptarea legislației interne constituie în general o condiție prealabilă pentru exclusivitatea competențelor implicate^[48].

Al doilea context identificat de Curte apare în situația în care acordul vizează un domeniu care este deja acoperit în mare parte de regulile Uniunii. În *Avizul 2/91* asupra Convenției nr. 170 a Organizației Internaționale a Muncii (OMC), Curtea a statuat că competența externă a Uniunii va fi exclusivă acolo unde au fost adoptate reguli în alte domenii ale dreptului UE (în afară de politicile comune cum ar fi politica comună în domeniul transporturilor în *ERTA*) și, în mod special, în domeniile în care a fost adoptată legislație de armonizare, chiar și în situațiile în care nu există o contradicție între regulile interne și regulile internaționale preconizate^[49]. În formularea acestui argument, Curtea s-a bazat pe principiul cooperării loiale prevăzut de art. 4 alin. (3) TUE, pe care îl utilizase în mod extensiv în alte domenii, în vederea sporirii eficienței dreptului UE^[50]. Cu toate acestea, modul în care se va determina dacă un anumit domeniu a fost complet ocupat sau pe deplin armonizat este departe de a fi clar, fiind necesară o definiție a „domeniului” relevant.

^[45] *Avizul 1/76* (Constituirea Fondului European de imobilizare pentru navele de navigație interioară) [1977] ECR 741, pct. 4, 7; *Avizul 1/94* [Competența Comunității de a încheia acorduri internaționale privind serviciile și protecția proprietății intelectuale, OMC (GATS și TRIPS)] [1994] ECR I-5267, pct. 85.

^[46] A se vedea, în special, în seria cauzelor *Open Skies*, cauza C-467/98, *Comisia/Danemarca (Open Skies)* [2002] ECR I-9519, pct. 57; *Avizul 1/94* (supra, nota 45), pct. 89.

^[47] Aparent, această cauză – privind constituirea Fondului European de imobilizare pentru navele de navigație interioară – a implicat o situație în care atingerea obiectivului prevăzut de tratat cerea încheierea anterioară a unui acord internațional, iar obiectivul nu putea fi atins prin adoptarea de reguli interne: *Avizul 1/94* (OMC) (supra, nota 45), pct. 85. A se vedea și *Avizul 1/03* (Competența Comunității de a încheia noua Convenție de la Lugano privind competența judiciară și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială) [2006] ECR I-1145, pct. 115.

^[48] *Avizul 1/94* (OMC) (supra, nota 45), pct. 88-89.

^[49] *Avizul 2/91* (Convenția OIM nr. 170 privind substanțele chimice la locul de muncă) [1993] ECR I-1061, pct. 10-11.

^[50] *Avizul 2/91* (supra, nota 49), pct. 10; *Avizul 1/03* (Convenția de la Lugano) (supra, nota 47), pct. 119.

Curtea a continuat să extindă arena în care statele membre sunt împiedicate să acționeze chiar și în absența unui conflict real. În cauza *Greek Maritime Monitoring*, Comisia a introdus o acțiune în constatarea încălcării obligațiilor împotriva Greciei pentru prezentarea unei propuneri privind monitorizarea conformității cu Convenția SOLAS a Organizației Maritime Internaționale (OMI), într-un domeniu de competență exclusivă a UE^[51]. CJUE a decis că, deși propunerea prezentată de către Grecia nu constituia ea însăși o măsură obligatorie, aceasta ar fi putut conduce la adoptarea unor noi norme de către OMI care, la rândul lor, ar fi putut afecta reglementările existente la nivelul UE de punere în aplicare a Convenției SOLAS. În timp ce Curtea a acceptat că participarea activă a statelor membre la OMI nu era neapărat împiedicată prin competența exclusivă a Comunității, ea a statuat că pozițiile adoptate de statele membre în cadrul OMI trebuie să fie coordonate în prealabil la nivelul UE și că niciun stat nu-și poate asuma, individual, angajamente de natură a afecta normele UE existente^[52].

Două alte exemple de competență exclusivă – privind tratamentul cetățenilor statelor terțe și domenii care au fost pe deplin armonizate intern – au fost menționate în *Avizul 1/94* privind competența UE de a încheia Acordul General privind Comerțul cu Servicii (GATS) și Acordul privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală (TRIPS)^[53], însă, de atunci, acestea au fost extinse și mai mult prin Tratatul de la Lisabona. La momentul respectiv, Curtea a statuat că competența de a încheia GATS era partajată între UE și statele membre^[54].

Avizul 1/94 a reprezentat, pentru Curte, prima schimbare importantă trasată în afara jurisprudenței sale permissive referitoare la natura exclusivă a competenței externe implicate a UE. Seria de jurisprudență care a debutat cu *ERTA* a lărgit în mod consecvent sfera competenței externe a Uniunii și a extins natura sa exclusivă, însă *Avizul 1/94*, urmat la scurt timp de *Avizul 2/92*, a adoptat un ton mai moderat în ceea ce privește exclusivitatea.

Avizul 2/92 (Decizia OCDE privind tratamentul național)

[1995] ECR I-521

31. În această privință, Curtea a arătat în mod constant, cel mai recent în *Avizul 1/94* (...), că competența externă exclusivă a Comunității nu decurge în mod automat din competența sa de a stabili norme la nivel intern. Așa cum a subliniat Curtea în hotărârea *ERTA* (...), statele membre, indiferent că acționează individual sau colectiv, își pierd dreptul de a-și asuma obligații față de statele terțe doar atunci când există norme comune care ar putea fi afectate de astfel de obligații.

Curtea a statuat în continuare că măsurile interne adoptate de UE nu acoperiseră toate domeniile de activitate care erau în legătură cu decizia OCDE și că UE deținea competență exclusivă doar în domeniile în care fuseseră adoptate norme interne comune.

[51] Cauza C-45/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-701.

[52] *Idem*, pct. 27-29.

[53] *Avizul 1/94* privind Acordurile GATS și TRIPS [1994] ECR I-5267.

[54] *Avizul 1/94* (*supra*, nota 45), pct. 95-96.

În *Avizul 1/94* și, mai recent, în hotărârile *Open Skies*^[55], Curtea a părut că rezumă diferitele situații – arătate mai sus – în care se considerase că Uniunea are competență externă exclusivă.

Lăsând la o parte lipsa de claritate a domeniului lor de aplicare și dezbateră pe care au generat-o, aceste situații sunt, potrivit Curții în *Avizul 1/03* privind Convenția de la Lugano, „doar exemple, formulate în lumina contextelor speciale cu care s-a confruntat Curtea”^[56]. Curtea a mers mai departe, stabilind orientări generale privind modul în care se poate determina dacă într-un anumit caz competența Uniunii este exclusivă.

Avizul 1/03 (Convenția de la Lugano)

[2006] ECR I-1145

CEJ

124. În acest context, ar trebui reamintit faptul că Comunitatea beneficiază doar de competențele care îi sunt atribuite și că, prin urmare, existența unei competențe, mai ales atunci când este de natură exclusivă și nu este prevăzută în mod expres prin Tratat, trebuie să se bazeze pe concluziile rezultate dintr-o analiză concretă a raportului dintre acordul vizat și dreptul comunitar în vigoare, și din care să reiasă cu claritate că încheierea unui astfel de acord este de natură să afecteze normele comunitare.

125. În anumite cazuri, analiza și compararea domeniilor care sunt acoperite atât de normele comunitare, cât și de acordul vizat, sunt suficiente pentru a exclude producerea vreunui efect asupra celor dintâi [a se vedea *Avizul 1/94* (...); *Avizul 2/92* (...) și *Avizul 2/00* (...)].

126. Totuși, nu este necesar să existe o concordanță completă între domeniul acoperit de acordul internațional și cel acoperit de legislația comunitară. Atunci când este posibil să se determine dacă criteriul enunțat de formularea «un domeniu deja acoperit în mare parte de normele comunitare» [*Avizul 2/91* (...)] este îndeplinit, analiza trebuie să se bazeze nu doar pe întinderea normelor în cauză, ci în mod egal și pe natura și conținutul acestora. De asemenea, trebuie să se ia în calcul nu doar stadiul actual al dreptului comunitar în domeniul în discuție, ci și perspectivele sale de dezvoltare, în măsura în care sunt previzibile la momentul efectuării analizei [a se vedea *Avizul 2/91* (...)].

127. Faptul că trebuie să se țină cont nu numai de sfera de aplicare a domeniului acoperit, dar și de natura și conținutul normelor comunitare, reiese cu claritate și din jurisprudența Curții la care s-a făcut referire la punctul 123 din prezentul aviz. Potrivit acestei jurisprudențe, natura prevederilor minimale care figurează atât în cuprinsul normelor comunitare, cât și în cel al acordului internațional, poate conduce la concluzia că normele comunitare nu sunt afectate, chiar dacă normele comunitare și prevederile acordului acoperă același domeniu.

(...)

133. Din toate cele expuse mai sus rezultă că trebuie efectuată o analiză cuprinzătoare și concretă pentru a verifica dacă Comunitatea dispune de competența de a încheia un acord internațional și dacă această competență este exclusivă. În acest scop, trebuie luat în considerare nu doar domeniul acoperit atât de normele comunitare, cât și de prevederile acordului vizat, în măsura în care acestea din urmă sunt cunoscute, ci și natura și conținutul acestor norme și al acestor prevederi, pentru a se asigura că acordul nu este de natură să aducă atingere aplicării uniforme și

^[55] Cauza C-466/98, *Comisia/Regatul Unit* [2002] ECR I-9427; cauza C-467/98 (*supra*, nota 46); cauza C-468/98, *Comisia/Suedia* [2002] ECR I-9575; cauza C-469/98, *Comisia/Finlanda* [2002] ECR I-9627; cauza C-471/98, *Comisia/Belgia* [2002] ECR I-9681; cauza C-472/98, *Comisia/Luxemburg* [2002] ECR I-9741; cauza C-475/98, *Comisia/Austria* [2002] ECR I-9797.

^[56] *Avizul 1/03* (*supra*, nota 47), pct. 121.

coerente a normelor comunitare, precum și funcționării corespunzătoare a sistemului stabilit de acestea.

Astfel, Curtea a oferit aici un set relativ nuanțat și contextual de orientări cu privire la circumstanțele în care competența UE ar fi exclusivă întrucât normele interne adoptate de UE ar putea fi afectate negativ de un acord internațional.

Cu intenția aparentă a codificării regulilor privind competențele exclusive dezvoltate în jurisprudența de mai sus, Tratatul de la Lisabona a introdus art. 3 TFUE^[57].

(1) Competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii:

- (a) uniunea vamală;
- (b) stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne;
- (c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro;
- (d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul;
- (e) politica comercială comună.

(2) De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

Până în prezent, într-o serie de cauze, Curtea a oferit o interpretare largă sferei competenței exclusive a Uniunii în conformitate cu art. 3 alin. (2).

În cauza *Comisia/Consiliul*, Comisia a solicitat anularea unei decizii a Consiliului de adoptare a directivelor de negociere pentru Convenția Consiliului Europei privind protecția drepturilor organismelor de radiodifuziune^[58]. Comisia a contestat presupunerea Consiliului că ar fi necesară și participarea statelor membre și a susținut că UE avea competență exclusivă, întrucât angajamentele internaționale avute în vedere se încadrau în mare măsură în sfera de aplicare a normelor comune deja instituite de UE. Curtea a fost de acord și a respins argumentul Consiliului și al mai multor state membre potrivit căruia competența exclusivă a UE ar trebui interpretată mai restrictiv de la adoptarea Tratatului de la Lisabona:

Cauza C-114/12, *Comisia/Consiliul*

(Convenția privind protecția drepturilor organismelor de radiodifuziune)

EU:C:2014:2151

64. Primul motiv este întemeiat, în esență, pe încălcarea articolului 3 alineatul (2) TFUE.

65. Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, printre diferitele cazuri de competență externă exclusivă a Uniunii prevăzute de această dispoziție, doar cel care este menționat în ultima teză a dispoziției și care corespunde situației în care încheierea unui acord internațional „ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare al acestora” este relevant în speță.

[57] Pentru o critică a formulării acestei tentative de a codifica jurisprudența privind competența externă exclusivă, care a apărut în aceeași formă în anteriorul Tratat Constituțional, a se vedea B. DE WITTE, „The Constitutional Law of External Relations”, în I. PERNICE și M. POIARES MADURO (ed.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003 Draft of the European Convention* (Nomos, 2004).

[58] Cauza C-114/12, *Comisia/Consiliul* (Convenția privind protecția drepturilor organismelor de radiodifuziune) EU:C:2014:2151.

66. În această privință, trebuie subliniat că termenii utilizați în această ultimă teză corespund celor prin intermediul cărora Curtea a definit, la punctul 22 din Hotărârea AETR (EU:C:1971:32), natura angajamentelor internaționale pe care statele membre nu le pot încheia în afara cadrului instituțiilor Uniunii, în cazul în care normele comune ale Uniunii au fost adoptate pentru a realiza obiective ale tratatului.

67. În consecință, acești termeni trebuie interpretați în lumina precizărilor furnizate în privința lor de Curte în Hotărârea AETR (EU:C:1971:32) și în jurisprudența dezvoltată plecând de la această hotărâre.

68. Potrivit jurisprudenței Curții, există un risc de a se aduce atingere unor norme comune ale Uniunii prin angajamente internaționale sau de a se modifica domeniul de aplicare al acestor norme, care este de natură să justifice o competență externă exclusivă a Uniunii, în cazul în care angajamentele respective intră în domeniul de aplicare al normelor menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea AETR, EU:C:1971:32, punctul 30, și Hotărârea *Comisia/Danemarca*, EU:C:2002:625, punctul 82).

69. Constatarea unui asemenea risc nu presupune existența unei concordanțe complete între domeniul acoperit de angajamentele internaționale și cel acoperit de reglementarea Uniunii (a se vedea în acest sens *Avizul 1/03*, EU:C:2006:81, punctul 126).

70. Astfel cum a subliniat Curtea în mod repetat, domeniul de aplicare al normelor comune ale Uniunii poate fi afectat sau poate fi modificat prin astfel de angajamente și atunci când acestea din urmă țin de un domeniu acoperit deja în mare parte de astfel de norme (*Avizul 2/91*, EU:C:1993:106, punctul 25, Hotărârea *Comisia/Danemarca*, EU:C:2002:625, punctul 82, precum și *Avizul 1/03*, EU:C:2006:81, punctele 120 și 126).

71. În plus, statele membre nu pot, în afara cadrului instituțiilor Uniunii, să își asume asemenea angajamente, și aceasta chiar în lipsa unei contradicții posibile între angajamentele respective și normele comune ale Uniunii (a se vedea în acest sens *Avizul 2/91*, EU:C:1993:106, punctele 25 și 26, precum și Hotărârea *Comisia/Danemarca*, EU:C:2002:625, punctul 82).

72. Analiza care precedă nu este infirmată de argumentația Consiliului, a Regatului Țărilor de Jos și a Regatului Unit întemeiată pe o concepție pretins mai restrictivă, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, referitoare la competența externă exclusivă a Uniunii.

(...)

74. În aceste condiții, trebuie subliniat că, întrucât Uniunea dispune numai de competențe atribuite, existența unei competențe, în plus de natură exclusivă, trebuie să se întemeieze pe concluziile deduse dintr-o analiză concretă a relației care există între acordul internațional preconizat și dreptul Uniunii în vigoare, din care reiese că un astfel de acord poate aduce atingere normelor comune ale Uniunii sau poate modifica domeniul de aplicare al acestora (a se vedea în acest sens *Avizul 1/03*, EU:C:2006:81, punctul 124).

Curtea a remarcat că decizia Consiliului nu a dat niciun detaliu cu privire la conținutul negocierilor pentru convenția preconizată și nu a identificat elemente pe care le-a considerat a se încadra clar fie în competența UE, fie în competența statelor membre. Cu toate acestea, după ce a analizat documentele Consiliului Europei cu privire la convenția preconizată, precum și legislația existentă privind piața internă în UE, Curtea a ajuns la concluzia că conținutul negocierilor se situa în mod clar într-un domeniu acoperit în mare parte de norme comune ale UE. Prin urmare, decizia Consiliului a fost adoptată cu încălcarea art. 3 alin. (2) TFUE privind competența externă exclusivă.

În *Avizul 1/13* privind Convenția de la Haga asupra aspectelor civile ale răpirii de copii, Curtea a perseverat în această abordare generoasă privind competența externă exclusivă a UE după Tratatul de la Lisabona. Întrebarea adresată Curții, la fel ca în cauza *Convenția privind protecția drepturilor organismelor de radiodifuziune*, a fost dacă exista vreun risc ca decizia de a accepta aderarea unui stat terț la Convenția de la Haga ar „aduce atingere

normelor comune [ale UE] sau modifica domeniul de aplicare a acestora”, în sensul art. 3 alin. (2), și, prin urmare, dacă ar trebui să intre în competența exclusivă a UE, și nu a statelor membre^[59]. Curtea a repetat că nu era necesar, pentru ca un astfel de risc să existe, ca acordul internațional să coincidă pe deplin cu normele comune ale UE, și nici ca dispozițiile acordului internațional să fie în contradicție cu normele UE. În acest caz, faptul că un regulament UE preexistent (Regulamentul nr. 2201/2003) acoperea în mare parte principalele proceduri prevăzute de Convenția de la Haga, precum și faptul că domeniul de aplicare și eficacitatea regulamentului ar putea fi afectate în cazul în care statele membre ar putea face în mod individual declarații separate acceptând aderarea unor state terțe la convenție, însemnau că UE avea competență exclusivă.

O altă modificare post-Lisabona operată asupra normelor privind competența exclusivă a UE a constituit-o art. 207 TFUE, care a extins sfera de aplicare a competenței exclusive a UE în domeniul PCC, astfel încât aceasta să acopere toate aspectele comerțului cu servicii (cu excepția transporturilor), aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, precum și investițiile străine directe. În cauza *Daiichi Sanko*, Curții i s-a solicitat să hotărască dacă, după adoptarea art. 207 TFUE, art. 27 din Acordul TRIPS intră în prezent în competența statelor membre sau în competența UE^[60]. Respingând abordarea mai prudentă a avocatului general, Curtea a decis că art. 27 din TRIPS – și, într-adevăr, întregul Acord TRIPS – se încadrează acum în competența exclusivă a Uniunii Europene în cadrul PCC, și a remarcat că nu este posibil ca redactorii art. 207 alin. (1) TFUE „să nu fi știut că termenii astfel înșerați în dispoziția respectivă corespund aproape literal titlului însuși al Acordului TRIPS”^[61].

(E) COMPETENȚA PARTAJATĂ

În ciuda jurisprudenței vaste și complexe privind sfera competenței exclusive și în ciuda extinderii, prin Tratatul de la Lisabona, a sferei cuprinzătoarei și importante politici comerciale comune (PCC), o parte semnificativă a competenței externe a UE își păstrează natura comună sau partajată. Am văzut mai sus că principalele domenii de competență externă și internă a UE, în afară de PESCE și coordonarea politicilor economice și a ocupării forței de muncă, sunt acum clasificate și enumerate la art. 2 TFUE, incluzând competența (i) exclusivă, (ii) partajată și (iii) de sprijinire sau completare a acțiunii statelor membre. Articolul 4 TFUE detaliază categoria „competenței partajate”, indicând faptul că competența Uniunii este partajată cu statele membre în cazul în care nu se referă la domeniile competenței exclusive menționate la art. 3, inclusiv cele de la art. 3 alin. (2), și continuă enumerând o serie de domenii, inclusiv mediul, transporturile și spațiul de libertate, securitate și justiție.

Într-o analiză realizată cu cincisprezece ani în urmă, care este în continuare utilă în era post-Lisabona, MacLeod, Hendry și Hyett au identificat cinci situații specifice de competență externă comună sau partajată^[62]. Prima are în vedere cazul în care o astfel de competență rezultă în mod expres din articolul din tratat care atribuie competențe Uniunii.

[59] Avizul 1/13 privind Convenția de la Haga asupra aspectelor civile ale răpirii de copii EU:C:2014:2292.

[60] Cauza C-414/11, *Daiichi Sankyo Co Ltd/DEMO Anonimos Viomikhaniki* EU:C:2013:520.

[61] *Idem*, pct. 55.

[62] I. MACLEOD, I. HENDRY și S. HYETT, *The External Relations of the European Communities* (Clarendon Press, 1996)

Exemplele includ acorduri în cadrul UEM, cooperarea pentru dezvoltare și cooperarea tehnică, domenii în care statele membre și-au păstrat explicit competența de a negocia în cadrul organizațiilor internaționale și de a încheia acorduri internaționale^[63]. Curtea a statuat că aceasta înseamnă că statele membre pot să-și asume ele însele angajamente față de statele terțe fie colectiv, fie individual, fie împreună cu UE^[64]. Ele pot să-și exercite competențele pe care și le-au menținut fie „colectiv în Consiliu sau în afara acestuia”, iar atunci când acționează în mod colectiv pot adopta acte „nu în calitatea lor de membre ale Consiliului, ci în calitate de reprezentanți ai guvernelor lor, și prin urmare exercitând în mod colectiv competențele statelor membre”^[65].

A doua situație apare atunci când UE are competența de a adopta norme interne comune, competență care nu a fost încă exercitată. Un exemplu l-a constituit cazul politicii comune în domeniul pescuitului în timpul perioadei de tranziție sau domeniul legislației privind brevetele de invenție^[66].

A treia situație apare atunci când un acord vizează atât domenii aflate în competența UE, cât și domenii aflate în competența statelor membre. Curtea a hotărât în acest sens, prin *Avizul 1/78 (Acordul privind cauciucul natural)*, că deși domeniul vizat de acordul în discuție se afla în competența exclusivă (PCC) a UE, finanțarea acestui domeniu rămânea în competența statelor membre^[67]. Din moment ce acesta era un element esențial al acordului și participarea statelor membre era necesară, s-a considerat că și competența este partajată^[68].

A patra situație intervine atunci când competența UE derivă din existența „normelor minime” interne prin care statele membre sunt îndreptățite să mențină standarde mai ridicate care nu vor „afecta” întinderea normelor interne ale UE, după cum am văzut în cazul *Avizului 2/91* privind Convenția OIM nr. 170.

A cincea situație include anumite domenii în care competența UE și cea a statelor membre pot coexista fără a se exclude reciproc. Un exemplu îl constituie cazul proprietății intelectuale, în care drepturile create la nivelul Uniunii, cum ar fi marca UE, sunt de așa natură încât ele nu înlocuiesc drepturile de proprietate intelectuală existente la nivel național.

Anumite categorii de competență partajată se pot transforma în competențe exclusive prin operarea principiului priorității, i.e. prin adoptarea de măsuri la nivelul UE, în conformitate cu orientările cuprinse de *avizul Lugano* și cu dispozițiile art. 3 alin. (2) TFUE, în timp ce alte categorii de competență partajată, cum ar fi cooperarea pentru dezvoltare și ajutorul umanitar, precum și cercetarea, dezvoltarea tehnologică și spațiul sunt excluse în mod explicit de tratat de la sfera de aplicare a priorității^[69]. În mod similar, în timp ce competența privind politica de mediu este enumerată la art. 4 alin. (2) TFUE ca fiind partajată, art. 191 alin. (4) indică faptul că competența externă a UE în acest domeniu nu trebuie să

[63] Art. 219 alin. (4), art. 191 alin. (4) și art. 211 TFUE.

[64] A se vedea, e.g., cauza C-316/91, *Parlamentul European/Consiliul (EDF)* [1994] ECR I-625, privind Convenția de la Lomé.

[65] Cauzele C-181 și 248/91, *Parlamentul European/Consiliul și Comisia (Bangladesh)* [1993] ECR I-3685, pct. 12.

[66] Cauza C-431/05, *Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos Lda/Merck & Co* [2007] ECR I-7001, pct. 39-47.

[67] *Avizul 1/78 (Acordul internațional privind cauciucul natural)* [1979] ECR 2871.

[68] Pentru un raționament similar cu privire la GATS, anterior adoptării Tratatului de la Lisabona, a se vedea *Avizul 1/08 (Programul încheierii angajamentelor specifice anexate la Acordul GATS)* [2009] ECR I-11129.

[69] Art. 4 alin. (3) și (4), reglementând ajutorul umanitar, cooperarea pentru dezvoltare, cercetarea și dezvoltarea, prevăd că Uniunea dispune de competență, „fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect lipsirea statelor membre de posibilitatea de a-și exercita propria competență”.

fie supusă mecanismului priorității, și deci „nu aduce atingere competenței statelor membre de a negocia în cadrul organismelor internaționale și de a încheia acorduri internaționale”. Există, de asemenea, alte domenii de competență a UE, cum ar fi cultura, educația, formarea profesională, sănătatea publică, sportul și altele, care nu pot deveni exclusive sau supuse priorității prin exercitarea lor pe plan extern, deoarece sunt clasificate în mod expres ca fiind „de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunii statelor membre”, atât la art. 6 TFUE, cât și în dispozițiile specifice ale tratatului care detaliază competențele UE în domeniul respectiv.

Cu alte cuvinte, categoria de competență externă partajată este una amplă și diferențiată, iar tipul exact de competență partajată în orice domeniu anume ar putea fi afectat de jurisprudența CJUE pe această temă, de clasificarea oferită de tratat competenței și de formularea temeiului juridic în tratat, care prezintă detaliile competenței UE în acel domeniu. Cu toate acestea, în orice situație în care competența este partajată între statele membre și UE, fiecare are îndatorirea unei strânse cooperări, datorită necesității unei reprezentări internaționale unitare a Comunității^[70].

(F) REZUMAT

- i. Esența constituțională a dreptului relațiilor internaționale ale UE, care a fost conturată de CJUE pe parcursul mai multor decade, are în prezent la bază, în principal, noțiunile de: (a) competență: dacă UE are sau nu competență externă, fie prin arogarea expresă prin tratat fie implicit, rezultând din existența unor norme interne sau a competenței interne; și (b) exclusivitate: dacă competența externă a UE într-un anumit domeniu este deținută exclusiv de UE sau este partajată cu statele membre.
- ii. Jurisprudența Curții are un caracter complex și detaliat, care nu contribuie la clarificarea și înțelegerea rolului internațional al UE. Cu toate acestea, temeiurile de bază ale doctrinei formulate inițial în *ERTA* în 1971 rămân neclintite, așa cum reiese din *Avizul 1/03* privind Convenția de la Lugano și din jurisprudența post-Lisabona.
- iii. Tratatul de la Lisabona a urmărit codificarea jurisprudenței anterioare, prin descrierea diferitelor categorii de competențe ale UE – exclusive, partajate, de completare, de coordonare și altele – și enumerarea domeniilor pe care aceste competențe le acoperă. În cauzele post-Lisabona ce au intervenit până în prezent, Curtea a continuat să interpreteze sfera de competență externă exclusivă a UE – inclusiv dispoziția privind competența exclusivă implicită de la art. 3 alin. (2) TFUE – într-un mod viguros și expansiv.
- iv. Sfera de aplicare și natura exactă ale competenței externe a UE nu pot fi determinate exclusiv pe baza clasificării de la art. 3-6, ci depind și de formularea dispozițiilor tratatului care conferă competență într-un anumit domeniu, precum și de activitatea legislativă anterioară a UE în domenii specifice.

^[70] *Avizul 1/94* (*supra*, nota 45), pct. 108; *Avizul 1/08* (*supra*, nota 68), pct. 136; a se vedea și discuția de mai jos pe marginea problematicei acordurilor mixte.

4. PATRU DOMENII DE ACȚIUNE EXTERNĂ A UNIUNII EUROPENE

Ne îndreptăm acum atenția spre o trecere în revistă a unora dintre cele mai importante politici externe ale UE. Vom contura pe scurt patru domenii largi ale acțiunii externe a UE, continuând cu domeniul special al PESC. Cele patru domenii sunt: (i) PCC; (ii) politicile privind asocierea, parteneriatul și cooperarea, precum și politica de vecinătate; (iii) dezvoltarea, cooperarea tehnică și ajutorul umanitar; și (iv) dimensiunea externă a altor politici interne.

Acțiunea internațională a UE este reglementată în prezent de Partea a V-a din TFUE, intitulată „Acțiunea externă a Uniunii”. Această parte începe cu o „prevedere introductivă” (*chapeau clause*) prevăzută la art. 205 TFUE privind principiile care stau la baza acțiunii internaționale a UE^[71], și se încheie cu o clauză de solidaritate în art. 222, care reglementează relațiile dintre statele membre și UE în cazul în care un stat membru face obiectul unui atac terorist ori al unei catastrofe naturale sau provocate de om. PESC nu este inclusă în partea V din TFUE, ci este tratată separat în cadrul TUE^[72].

Lista domeniilor de acțiune din Partea a V-a din TFUE nu reflectă amploarea sau întinderea domeniului de aplicare a acțiunii externe a UE. Am văzut mai sus modul în care competența externă a UE a fost dedusă implicit, în conformitate cu un fel de „principiu al paralelismului”, din competența internă și normele interne ale UE. Jurisprudența este codificată *lato sensu* în art. 216 alin. (1) TFUE^[73]:

Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora.

Cu alte cuvinte, fiecare politică a UE are o potențială dimensiune externă, inclusiv în domenii precum politica socială, politica de mediu și spațiul de libertate, securitate și justiție. De remarcat că art. 216 TFUE reproduce formula textuală a art. 3 alin. (2) TFUE privind competențele exclusive implicate ale UE, cu toate că art. 216 se referă numai la existența competenței externe a UE, mai degrabă decât la natura sa exclusivă.

(A) POLITICA COMERCIALĂ COMUNĂ (PCC)

Tratatul de la Lisabona a adus modificări semnificative în domeniul PCC. Timp de mulți ani, domeniul de aplicare a PCC a fost determinat în primul rând de deciziile Curții, însă, în ultimele decenii, a fost modelat de un schimb reciproc între hotărârile CJUE și modificările tratatului.

[71] A se vedea *supra*, Secțiunea 2(b).

[72] A se vedea Titlul V, Capitolul 2, art. 23-46 TUE.

[73] Pentru critica codificării, pe motivul că aceasta ar institui un fundament potențial mai larg pentru competențele externe implicate decât înainte, a se vedea CREMONA (*supra*, nota 42).

Tratatul de la Lisabona a operat cinci schimbări importante. În primul rând, deosebirile trasate anterior între diferitele tipuri de comerț cu servicii au dispărut, iar PCC acoperă în prezent comerțul cu servicii în ansamblul său, ceea ce presupune o sferă de aplicare mai largă pentru competența externă exclusivă a UE în acest domeniu. În al doilea rând, același lucru este valabil și pentru aspectele comerciale ale proprietății intelectuale și investițiile străine directe^[74]. În al treilea rând, politica în domeniul transporturilor, care este o competență partajată între UE și statele membre, în conformitate cu art. 4 alin. (2) lit. (g) TFUE, rămâne în afara domeniului de aplicare a PCC^[75]. În al patrulea rând, în ciuda faptului că comerțul cu servicii este în prezent o competență exclusivă a UE, art. 207 alin. (4) teza a III-a TFUE prevede în mod excepțional cerința unanimității în domeniul comerțului cu serviciile culturale, audiovizuale, sociale, educaționale și de sănătate. În al cincilea rând, Parlamentului European i se acordă în sfârșit un rol legislativ deplin în materie de PCC.

Articolul 206 TFUE stabilește obiectivele PCC:

Prin stabilirea unei uniuni vamale (...) Uniunea contribuie, în interesul comun, la dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, la eliminarea treptată a restricțiilor în calea schimburilor comerciale internaționale și a investițiilor externe directe și la reducerea barierelor vamale și de altă natură.

Articolul 207 alin. (1) teza I TFUE descrie măsurile care urmează să fie adoptate în cadrul PCC:

Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale privind schimburile de mărfuri și servicii și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, investițiile străine directe, uniformizarea măsurilor de liberalizare, politica exporturilor, precum și măsurile de protecție comercială, printre care și cele care se adoptă în caz de dumping și de subvenții.

Articolul 207 alin. (1) teza a II-a TFUE statuează:

Politica comercială comună se desfășoară în cadrul principiilor și al obiectivelor acțiunii externe a Uniunii.

Prin Tratatul de la Lisabona, cadrul instituțional al PCC, care era anterior destul de distinctiv, a fost aliniat în linii mari cu alte procese decizionale din UE. Procedura legislativă ordinară se aplică în prezent adoptării măsurilor care definesc cadrul pentru punerea în

^[74] Tranziția de la competența partajată la competența exclusivă a UE în domeniul investițiilor străine directe a creat îndoeli cu privire la rețeaua extinsă a tratatelor bilaterale de investiții (TBI) existente între statele membre și țări terțe. Jurisprudența Curții a contribuit la această complexitate, atunci când CJUE a decis – în cauza C-205/06, *Comisia/Austria* [2009] ECR I-1301, cauza C-249/06, *Comisia/Suedia* [2009] I-1335 și cauza C-118/07, *Comisia/Finlanda* [2009] ECR I-889 – că statele membre au încălcat art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE), prin faptul că nu au luat măsurile necesare pentru a asigura conformitatea TBI încheiate de ele cu dreptul UE. Ca urmare a acestor cauze, pentru a aborda unele dintre aceste probleme, a fost adoptat un Regulament de stabilire a unor dispoziții tranzitorii pentru acordurile bilaterale de investiții încheiate între statele membre și țări terțe, Regulamentul (UE) nr. 1219/2012 [2012] JO L351/40.

^[75] Art. 207 alin. (5) TFUE.

aplicare a PCC^[76]. PE a devenit în cele din urmă colegiutor în cadrul PCC, iar acordul său este acum necesar pentru încheierea unui acord internațional în domeniul PCC^[77].

PCC cuprinde atât măsurile unilaterale adoptate de către UE (cum ar fi instrumentele anti-dumping), cât și măsurile convenționale negociate cu țările terțe și organizațiile internaționale (cum ar fi acordurile comerciale). În 1973, Curtea a statuat că funcționarea adecvată a uniunii vamale justifică o interpretare largă a competențelor conferite de tratat în această materie^[78]. Legătura dintre politica comercială comună și proiectul inițial privind piața comună poate explica multe dintre evoluțiile din acest domeniu, inclusiv decizia luată de Comisie și Curte în anii de început de a stabili și extinde competența exclusivă a UE^[79].

În *Avizul 1/75*, Curtea a definit domeniul PCC în linii foarte largi, prin referire la politica de comerț exterior a unui stat^[80], statuând că este un domeniu care se dezvoltă progresiv, printr-o combinație de măsuri interne și externe, fără ca vreuna să aibă prioritate față de cealaltă^[81]. Curtea a hotărât că apărarea interesului comun al Uniunii, nevoia de a preîntâmpina denaturările concurenței și principiul loialității statelor membre față de UE înseamnă că această competență trebuie să fie exclusivă^[82]. Totuși, deși a continuat să afirme exclusivitatea competenței UE în cadrul PCC, Curtea a lăsat loc pentru punerea în aplicare în mod gradual a PCC, perioadă în care statele membre nu au fost împiedicate să acționeze, cu condiția ca activitățile lor să fie reglementate de dreptul UE. În cauza *Donckerwolcke*, CJUE a statuat că statele membre pot devia de la regulile PCC, însă numai cu „autorizarea specială” a Uniunii^[83].

Curtea a construit sfera PCC de manieră dinamică și extensivă în anii '70. Spre exemplu, în *Avizul 1/78* referitor la Acordul internațional privind cauciucul natural, CJUE a subliniat obiectivele complexe ale acordurilor asupra mărfurilor de acest gen și a statuat că PCC nu putea fi restrânsă doar la aspectele tradiționale ale comerțului exterior și că „tratatul (...) nu formează o barieră în calea posibilității Comunității de a dezvolta o politică comercială ce urmărește reglementarea unei piețe mondiale pentru anumite produse, și nu doar simpla liberalizare a comerțului”^[84]. Curtea a statuat că UE are competența exclusivă de a încheia acordul, dar rolul statelor membre în finanțarea acestuia înseamnă că implicarea lor era de asemenea necesară. Această abordare față de problematica acordurilor comerciale a fost confirmată în hotărârea *General System of Preference (GSP)*^[85].

Imaginea politicii comerciale internaționale s-a schimbat din nou după 1986, odată cu o nouă rundă de negocieri comerciale multilaterale, Runda Uruguay. Comerțul cu servicii, aspecte comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală și măsuri de investiții legate de comerț, împreună cu fostul Acord General pentru Tarife și Comerț (GATT) au fost

[76] Art. 207 alin. (2) TFUE.

[77] Art. 218 alin. (6) TFUE.

[78] Cauza 8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson GmbH* [1973] ECR 897, pct. 4.

[79] M. CREMONA, „EC External Commercial Policy after Amsterdam: Authority and Interpretation within Interconnected Legal Orders”, în J.H.H. WEILER (ed.), *The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade* (Oxford University Press, 2000).

[80] P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law* (Hart, 2006) 34, în sensul că această comparație este de natură a face să pară potențial nelimitată competența CE în materie de politică comercială.

[81] *Avizul 1/75 (Acordul privind un standard pentru cheltuieli locale)* [1975] ECR 1355.

[82] Pentru o critică a unora dintre aceste argumente, a se vedea P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011).

[83] Cauza 41/76, *Donckerwolcke* (supra, nota 41), pct. 32.

[84] *Avizul 1/78*, pct. 43-53.

[85] Cauza 45/86, *Comisia/Consiliul (Prima cauză GSP)* [1987] ECR 1493.

reunite în acordurile privind înființarea Organizației Mondiale a Comerțului, în 1994. În *Avizul 1/94 privind Acordul OMC*, CJUE a decis că toate acordurile OMC asupra comerțului cu bunuri se înscriu în competența Uniunii privind politica comercială. Domeniul comerțului cu servicii nu era exclus din PCC^[86], însă, în timp ce unele aspecte ale comerțului cu servicii se încadrau în competența exclusivă a UE, altele se aflau în competența statelor membre. Serviciile de transport nu făceau parte din PCC, Curtea hotărând în acest fel pentru majoritatea Acordului TRIPS de la acel moment^[87]. În consecință, Acordul OMC în totalitatea sa a fost încheiat de CE ca un „acord mixt”.

Avizul 1/94 a fost unul important, care a marcat o pauză în extinderea competenței UE în cadrul PCC și în abordarea judiciară extensivă privind competența exclusivă a UE, în general^[88]. Cauze ulterioare au confirmat aceasta și au indicat faptul că măsurile comerciale nu vor fi percepute în mod necesar ca măsuri de politică comercială sau de schimb dacă urmăresc alte obiective, cum ar fi politica de mediu^[89]. După o serie de modificări complexe efectuate prin Tratatul de la Amsterdam și Nisa pentru a extinde și mai mult sfera PCC^[90], Tratatul de la Lisabona a adus o mai mare claritate și a extins în mod semnificativ competența externă exclusivă a UE. Nu mai există în prezent nicio distincție între diferitele categorii de comerț cu servicii: PCC acoperă comerțul cu servicii în ansamblul său, precum și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale și investițiile străine directe. Transportul rămâne totuși în afara PCC^[91] și constituie o competență partajată^[92], ceea ce înseamnă că acordurile comerciale care conțin prevederi importante privind transportul vor continua, probabil, să fie acorduri „mixte”^[93].

În sfârșit, implicarea comună a statelor membre și a UE în încheierea acordurilor este de natură să se mențină în anumite domenii sensibile, din cauza dispozițiilor tratatului care reglementează comerțul cu servicii culturale și audiovizuale, precum și cu servicii sociale, de educație și de sănătate. Tratatul, prin intermediul derogării de la votul cu majoritate aplicabil în cadrul procedurii legislative ordinare, menține cerința unanimității în Consiliu în cazul în care acordurile negociate riscă „să aducă atingere diversității culturale și lingvistice a Uniunii” sau „să perturbe în mod grav” organizarea comerțului cu servicii sociale, de educație și de sănătate „la nivel național” sau „să aducă atingere răspunderii statelor membre pentru prestarea acestor servicii”^[94].

Foarte important, PE a dobândit în cele din urmă putere legislativă alături de Consiliu în domeniul PCC. Definirea cadrului pentru punerea în aplicare a PCC este apanajul Parla-

[86] *Avizul 1/94 (Acordul OMC: GATS și TRIPS)* [1994] ECR I-5267, pct. 36-41.

[87] Aceste competențe ar putea deveni exclusive în condițiile stabilite în cauza 22/70, *ATER/ERTA* (*supra*, nota 17).

[88] A se vedea și *Avizul 2/92 (A treia Decizie revizuită a OCDE privind tratamentul național)* [1995] ECR I-521, în care CEJ și-a confirmat raționamentul din *Avizul 1/94* de mai sus.

[89] *Avizul 2/00* (*supra*, nota 21).

[90] Pentru o analiză a acestei etape de dezvoltare a PCC, a se vedea M. CREMONA, „A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy After Nice” (2002) 4 *CYELS* 61. Pentru cauze care clarifică o parte din complexitatea noilor modificări, a se vedea *Avizul 1/08 privind repartizarea competențelor între statele membre și UE la încheierea acordurilor „orizontale” de transport* (*supra*, nota 68), și cauza C-13/07, *Comisia/Consiliul (Aderarea Vietnamului la OMC)* EU:C:2010:327.

[91] Art. 207 alin. (5) TFUE.

[92] Art. 4 alin. (2) lit. g) TFUE.

[93] A se vedea *Avizul 1/08* (*supra*, nota 68), pct. 152-173, care face distincție între competența exclusivă a UE în domeniul politicii comerciale și competența partajată a acesteia în domeniul politicii transporturilor; S. ADAM și N. LAVRANOS, *Notă* (2010) 47 *CMLRev* 1523, 1536-1538.

[94] Art. 207 alin. (4), teza a III-a, lit. a)-b) TFUE.

mentului și Consiliului, prin adoptarea de regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară^[95]. În plus, este necesară aprobarea PE pentru încheierea acordurilor comerciale internaționale^[96].

Parlamentul European, în calitate de campion mai frecvent – în cadrul politicii comerciale externe a UE – al transparenței, al drepturilor omului, precum și al altor valori, a pledat mult timp pentru un rol mai mare, în timp ce Consiliul a fost circumspect în fața unei astfel de expansiuni^[97]. Iar Parlamentul a fost cu siguranță activ în utilizarea noilor sale competențe în cadrul PCC^[98]. În 2012, Parlamentul a refuzat să-și dea acordul cu privire la controversatul Acord comercial de combatere a contrafacerii (ACTA), din cauza îngrijorărilor cu privire la impactul acestuia asupra libertăților civile, precum și la accesul țărilor în curs de dezvoltare la medicamente generice, și a fost activ în negocierea mai multor alte acorduri comerciale, inclusiv la fel de controversatul Parteneriat transatlantic pentru comerț și investiții între UE și SUA (TTIP).

De asemenea, Curții i-a fost solicitat să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare extins al PCC post-Lisabona. În cauza *Daiichi Sanko*, CJUE a declarat că normele privind proprietatea intelectuală adoptate de UE s-ar încadra în PCC numai dacă ar avea o legătură particulară cu comerțul internațional, însă a decis că dispozițiile din Acordul TRIPS intră în această categorie^[99]. Prin urmare, este important de notat că Acordul TRIPS în ansamblu intră acum în competența exclusivă a UE ca parte a PCC. Curtea și-a reafirmat, de asemenea, susținerea din cauzele anterioare, în sensul că un act va intra în sfera PCC în cazul în care „este destinat, în esență, promovării, facilitării sau reglementării schimburilor comerciale și are efecte directe și imediate asupra acestora”^[100].

În cauza *Conditional Access Services*, Comisia a contestat alegerea Consiliului de a recurge la art. 114 TFUE (privind armonizarea în cadrul pieței interne), în loc de art. 207 alin. (4) TFUE (privind PCC) ca temei juridic pentru decizia sa de a încheia Convenția europeană pentru protecția juridică a serviciilor bazate pe acces condiționat și a serviciilor de acces condiționat^[101]. Curtea a dat dreptate Comisiei, reținând că, din moment ce obiectivul Convenției consta în promovarea schimburilor comerciale cu state terțe – așadar un obiectiv având o legătură particulară cu PCC –, aceasta ar fi trebuit întemeiată pe art. 207 alin. (4) TFUE, chiar dacă pentru realizarea obiectivelor se foloseau măsuri de armonizare pe piața internă^[102].

Aceste cauze sugerează că CJUE s-a inspirat din extinderea PCC prin Tratatul de la Lisabona și se întoarce la abordarea expansivă din jurisprudența sa anterioară *Avizului 1/94* privind domeniul de aplicare al acestei politici.

[95] Art. 207 alin. (2) TFUE.

[96] Art. 218 alin. (6) lit. b) TFUE.

[97] Consiliul a publicat un aviz negativ al serviciului său juridic privind Acordul-cadru revizuit privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisie pentru legislatura 2009-2014 [2010] JO L304/47, calificând dispozițiile privind acordurile internaționale ca fiind deosebit de îngrijorătoare, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15018.en10.pdf>.

[98] A se vedea și revizuirea efectuată de Parlament, patru ani mai târziu: „The role of the EP in shaping the EU's trade policy after the entry into force of the Treaty of Lisbon”, Direcția Generală a Parlamentului European pentru Politici externe, (2014) DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_54.

[99] Cauza C-414/11, *Daiichi Sankyo Co Ltd/DEMO Anonimos Viomikhaniki* EU:C:2013:520.

[100] *Idem*, pct. 41.

[101] Cauza C-137/12, *Comisia/Consiliul* EU:C:2013:675. Pentru un comentariu al ambelor cauze, a se vedea L. ANKERSMIT, „The Scope of the Common Commercial Policy after Lisbon: The Daiichi Sankyo and Conditional Access Services Grand Chamber Judgments” (2014) 41 LIEI 193.

[102] *Idem*, pct. 66-69.

Extinderea PCC pentru a include chestiuni legate de proprietate intelectuală și de investiții, sfera din ce în ce mai mare a politicii comerciale a UE, precum și natura problemelor abordate în prezent în cadrul acordurilor comerciale ale UE vor conduce probabil la apariția unor noi cauze în fața CJUE cu privire la aceste chestiuni^[103].

(B) ASOCIERE, PARTENERIAT, COOPERARE ȘI RELAȚII DE VECINĂTATE

Articolul 217 TFUE prevede:

Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, pentru a crea o asocieră caracterizată de drepturi și obligații reciproce, de acțiuni comune și proceduri speciale.

În afară de PCC, competența de a încheia acorduri de asociere a fost singura competență expresă în domeniul relațiilor externe ale UE până la Actul Unic European din 1987. Primele acorduri de asociere au fost încheiate cu Grecia și Turcia și cu statele africane, din Caraibe și din Pacific (ACP) în cadrul Convenției de la Yaoundé, la câțiva ani după intrarea în vigoare a Tratatului CEE^[104]. De atunci, au urmat multe altele. Acordurile de asociere încheiate cu statele din centrul și estul Europei au fost cunoscute ca „Acordurile Europei” și au avut în vedere faptul că aceste state aveau să devină curând membri ai UE. Aceste acorduri au fost adesea invocate în fața Curții, care a statuat în mod constant că acestea, la fel ca și alte acorduri internaționale, formează o parte integrantă a ordinii juridice a Uniunii și, ca atare, Curtea se bucură de o competență extinsă în ceea ce privește prevederile acestora^[105].

Tratatul însuși nu oferă nicio indicație despre ceea ce ar trebui să implice o asociere, în afară de prevederile schematice ale art. 217 TFUE. De fapt, acordurile de asociere inițiale au inclus măsuri ce acopereau toate domeniile tratatului^[106]. Printre cele mai importante acorduri de asociere în vigoare la acest moment sunt acordurile cu țările ACP, cel mai recent fiind Acordul Contonou. Alte acorduri de asociere includ Acordul privind Spațiul Economic European (Acordul SEE), acordurile de stabilizare și asociere cu anumite țări din Balcanii de Vest și acordurile euro-mediteraneene. Un acord important din punct de vedere politic, semnat și ratificat de UE, a fost acordul de asociere cu Ucraina din 2014, a

^[103] Un exemplu ar fi decizia Comisiei de a solicita un aviz din partea CJUE privind compatibilitatea Acordului de liber schimb între UE-Singapore preconizat: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1235_en.htm. Un alt exemplu îl constituie controversa cu privire la includerea unor prevederi privind arbitrajul în domeniul investițiilor în Parteneriatul Transatlantic de Comerț și Investiții (TTIP în limba engleză) preconizat. Mai general, privind „noua” eră a acordurilor comerciale ale UE, a se vedea ediția specială privind Acordurile europene de liber schimb și privind drepturile fundamentale (2014) 20 ELJ 713-869, precum și culegerea editată de M. CREMONA și T. TAKÁCS, *Trade Liberalization and Standardization: New Directions in the „Low Politics” of EU Foreign Policy*, CLEER Working Paper 2013/6.

^[104] [1963] JO L26/296; [1964] JO L27/3685; [1964] JO L93/1430.

^[105] Cauza C-63/99, *Głoszczuk* [2001] ECR I-6369; cauza C-235/99, *Kondova* [2001] ECR I-6427; cauza C-257/99, *Barkoci și Malik* [2001] ECR I-6557; cauza C-268/99, *Jany* [2001] ECR I-8615; cauza C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen/Pokrzęptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049.

^[106] Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea S. PEERS, „EC Frameworks of International Relations: Co-operation, Partnership and Association”, în DASHWOOD și HILLION (*supra*, nota 37); K. LENAERTS și E. DE SMIJTER, „The European Community's Treaty Making Competence” (1996) 16 YBEL 1.

cărui negociere a dat naștere în 2013 unui conflict grav între Ucraina și Rusia și a dus la eventuala anexare a Crimeii de către Rusia.

UE încheie de asemenea și alte tipuri de acorduri, similare cu acordurile de asociere, dar care oferă forme de integrare mai puțin intensive sau acoperă un câmp mai restrâns de domenii. Exemplele în acest sens sunt acordurile de cooperare și parteneriat încheiate cu statele din fosta Uniune Sovietică, acum membre ale Comunității Statelor Independente (CSI) și acordurile internaționale de cooperare cu state din America Latină, Asia de Sud-Est și statele arabe.

Tratatul de la Lisabona a introdus un nou temei juridic în baza căruia UE poate să încheie acorduri specifice cu țările vecine, stabilind „relații privilegiate” cu acesta din urmă, „în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare”^[107]. Articolul 8 alin. (1) TUE a oferit, prin urmare, o recunoaștere la nivel de tratat a politicii introduse de UE în 2004, cunoscute sub numele de Politica Europeană de Vecinătate (PEV)^[108].

Acordurile de vecinătate pot include „drepturi și obligații reciproce, precum și posibilitatea de a realiza acțiuni în comun”^[109]. Având în vedere poziția acestui temei juridic în tratate, în afara titlului TFUE consacrat acțiunii externe a UE, acordurile de vecinătate nu par să fie legate de niciuna din categoriile speciale de acorduri descrise mai sus^[110]. Cu toate că acest lucru poate indica faptul că UE consideră politica de vecinătate drept un cadru pentru cooperarea cu țările vecine care este puțin probabil să devină membre ale UE^[111], PEV a fost până în prezent aspru criticată pentru lipsa de succes în a stabili vecinii Uniunii sau a-i aduce mai aproape de UE. Revizuirile PEV pe care UE le-a întreprins deja au fost criticate ca fiind insuficiente și au fost aduse argumente în favoarea reformării fundamentale a acestei politici.

(C) POLITICA DE DEZVOLTARE, COOPERAREA TEHNICĂ ȘI ASISTENȚA UMANITARĂ

Până la adoptarea Tratatului de la Maastricht în 1993, nu a existat nicio bază legală expresă în Tratatul UE care să se refere la aceste trei domenii. Acestea s-au dezvoltat, în schimb, pe baza altor politici externe, inclusiv politica comercială și asocierea, precum și prin utilizarea competenței reziduale prevăzute de art. 352 TFUE.

Am văzut în *Avizul 1/78* că CJUE a acceptat utilizarea instrumentelor comerciale având o dimensiune de dezvoltare, deși a statuat că, dacă se dispune finanțarea de către statele

^[107] Art. 8 alin. (1) TUE.

^[108] PEV a fost descrisă ca fiind „o expresie deosebit de dezvoltată a unei politici care vizează să facă față provocării de a asigura coerența între cei trei piloni ai UE”; M. CREMONA și C. HILLION, „L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy”, EU Working Paper 2006/39. A se vedea și B. VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence* (Routledge, 2012).

^[109] Art. 8 alin. (2) TUE.

^[110] Pentru o critică cu privire la nefolosirea art. 8 alin. (2) TUE în acordurile de vecinătate mai noi, a se vedea M. COMELLI, „Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy”, în L. SERENA ROSSI și F. CASOLARI (ed.), *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?* (Springer, 2014).

^[111] A se vedea D. CADIER, „Is the European Neighbourhood Policy a Substitute for Enlargement?”, LSE Special Report 18 on the Crisis of Enlargement, 2014: www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR018/Cadier_D.pdf.

membre, atunci acordul de tipul celui în discuție va fi „mixt”^[112]. Ca urmare a acestui caz, bazele legale din tratat privind asocierea și comerțul au fost utilizate pentru multe acorduri încheiate cu state în curs de dezvoltare. În cauza *Bangladesh*, Curtea a statuat că UE nu are competență exclusivă în domeniul ajutorului umanitar și că statelor membre nu le este interzis să-și exercite competența în mod colectiv în cadrul Consiliului sau în afara acestuia^[113]. În cauza *Parlamentul/Consiliul (Lomé IV)*, Curtea a hotărât că UE nu dispune de competență exclusivă în domeniul dezvoltării, că statele membre sunt îndreptățite să-și asume ele însele obligații și că, în fapt, competența de a pune în aplicare asistența financiară a UE este partajată între CE și statele sale membre^[114].

Ulterior, Tratatul de la Maastricht a introdus în tratate un temei de drept independent pentru politica de dezvoltare – în prezent art. 208 TFUE –, iar Tratatul de la Nisa a oferit o bază legală pentru „cooperarea financiară și tehnică” cu state terțe – în prezent art. 212 TFUE. În ambele domenii, se impune în mod expres ca politica UE să contribuie la obiectivul general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept, precum și la acela al respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

În cauza *Parlamentul/Consiliul (Garanția comunitară acordată Băncii Europene de Investiții)*, CJUE a clarificat raportul dintre aceste domenii^[115]. Curtea a decis că nu se poate deduce, din referirea la „țări terțe” din 212 TFUE, faptul că orice cooperare economică, financiară și tehnică cu statele în curs de dezvoltare poate fi efectuată exclusiv pe baza acestei dispoziții. În caz contrar, ar exista riscul ca această prevedere să fie folosită pentru a eluda obiectivele specifice ale cooperării pentru dezvoltare prevăzute la art. 208 TFUE (fostul art. 177 CE). În măsura în care o acțiune urmărește obiective de dezvoltare specifice, aceasta trebuie să fie, prin urmare, întemeiată pe art. 208 TFUE.

În cauza *Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine*, Comisia a contestat decizia Consiliului de a întemeia încheierea acordului de parteneriat și cooperare pe o serie de dispoziții ale tratatului, inclusiv cele privind transporturile, mediul și readmisia resortisanților țărilor terțe, în plus față de temeiurile juridice principale constituite de art. 207 și art. 209 TFUE privind politica comercială și, respectiv, politica de dezvoltare^[116]. Curtea a decis că temeiurile juridice suplimentare – dintre care unele implicau dispoziții procedurale contradictorii – erau într-adevăr excesive și inutile, din moment ce dispozițiile acordului privind mediul, transporturile și migrația ilegală nu constituiau obiective distincte de cele ale cooperării pentru dezvoltare, ci erau integrate în aceasta^[117].

Ca urmare a adoptării Tratatului de la Lisabona, puterea legislativă comună de care se bucură Parlamentul European a fost extinsă dincolo de domeniul cooperării pentru dezvoltare pentru a include, de asemenea, domeniul cooperării economice, financiare și tehnice.

[112] Avizul 1/78 (supra, nota 67).

[113] Cauzele C-181 și 248/91 (supra, nota 65), pct. 14-16.

[114] Cauza C-316/91, *Parlamentul European/Consiliul* (supra, nota 64).

[115] Cauza C-155/07, *Parlamentul European/Consiliul* [2008] ECR I-8193.

[116] C-377/12, *Comisia/Consiliul (Acordul-cadru al UE de parteneriat și cooperare cu Filipine)* EU:C:2014:1903.

[117] *Idem*, pct. 59-60.

(D) DIMENSIUNILE EXTERNE ALE ALTOR POLITICI INTERNE

În timp ce dimensiunea externă a multor politici interne a fost dezvoltată inițial utilizând doctrina competențelor implicite și clauza privind competența reziduală din art. 352, modificările ulterioare ale tratatului au furnizat o gamă de competențe externe exprese.

Unul dintre cele mai importante astfel de domenii ale acțiunii externe a UE este politica de mediu. Acesta constituie un exemplu de materie în care activitățile interne și externe sunt adesea atât de strâns legate încât competența internă a Uniunii ar fi, în realitate, limitată fără partea sa externă^[118]. De îndată ce AUE a introdus în Tratatul CEE un titlu special privind politica de mediu, s-a prevăzut și competență externă (partajată) în art. 191 alin. (4) TFUE [fostul art. 174 alin. (4) CE]. Tratatul de la Lisabona a adăugat, la art. 191 alin. (1), competența UE de a acționa în vederea combaterii schimbărilor climatice. Competența externă în domeniul mediului este partajată cu statele membre^[119].

Alte domenii ale politicii externe a UE includ educația^[120], formarea profesională^[121], cultura^[122] și sănătatea publică^[123], în cadrul cărora UE este obligată în mod expres să încurajeze cooperarea cu statele terțe și organizațiile internaționale. Aceste domenii sunt calificate de art. 6 TFUE privind competențele ca fiind competențe de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunii statelor membre. Alte domenii care prevăd cooperarea cu statele terțe sunt cele referitoare la rețelele transeuropene în conformitate cu art. 171 alin. (3) TFUE și cercetarea, dezvoltarea tehnologică și spațiul, în conformitate cu art. 186 TFUE.

În domeniul politicii sociale, s-a considerat că art. 153 TFUE conferă competența de a încheia acorduri internaționale, deși competența legislativă internă a Uniunii în domeniu a fost definită în termeni de importanță secundară. O astfel de competență externă, după cum am văzut în *Avizul 2/91*^[124] și, în prezent, la art. 6 alin. (2) TFUE, devine exclusivă în cazul în care există legislație la nivelul UE care ar putea fi afectată de prevederile acordului internațional.

De asemenea, gestionarea monezii unice și a uniunii monetare necesită cooperarea internațională. Articolul 219 TFUE prevede încheierea de acorduri internaționale cu privire la un sistem de stabilire a ratei de schimb pentru euro în raport cu monezile din state exterioare Uniunii^[125].

Domeniului politicii energetice i-a fost conferit un temel juridic expres la art. 194 TFUE prin Tratatul de la Lisabona și, cu toate că nu este menționată în mod explicit competența externă, UE își exercită de ceva timp competența externă implicită, partajată între UE și

[118] D. THIEME, „European Community External Relations in the Field of the Environment” (2001) 10 EELR 252.

[119] Art. 4 alin. (2) lit. e) TFUE. De asemenea, art. 191 alin. (4) TFUE prevede: „în cadrul competențelor lor, Uniunea și statele membre cooperează cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente. Condițiile cooperării Uniunii pot face obiectul unor acorduri între aceasta și terțele părți în cauză”.

[120] Art. 165 alin. (3) TFUE.

[121] Art. 166 alin. (3) TFUE.

[122] Art. 167 alin. (3) TFUE.

[123] Art. 168 alin. (3) TFUE.

[124] *Avizul 2/91* (supra, nota 49).

[125] Pentru controversa asupra faptului dacă UE sau BCE (cu propria sa personalitate juridică separată) are competență externă în acest domeniu, a se vedea C. ZILIOLI și M. SELMAYR, „The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects” (1999) 36 CMLRev 273; C. HERRMANN, „Monetary Sovereignty over the Euro and External Relations of the Euro Area: Competences, Procedures and Practice” (2002) 7 EFAR 1, 23.

statele membre^[126]. Problema independenței energetice și a siguranței aprovizionării cu energie în UE a fost deosebit de pregnantă în ultimii ani.

În ceea ce privește politicile referitoare la „Controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea”, care fac parte din Titlul V al Părții a III-a din TFUE (Spațiul de libertate, securitate și justiție – SLSJ), pe baza raționamentului *ERTA* și a art. 3 alin. (2) TFUE, există în mod cert competența de a încheia acorduri asupra întregului domeniu^[127]. În timp ce UE a încheiat deja astfel de acorduri, prin Tratatul de la Lisabona a fost adăugată competența externă expresă a Uniunii de a încheia acorduri de readmisie cu țările terțe în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc condițiile impuse de către unul dintre statele membre^[128]. Cu titlu general, aspectele care țin de migrație au fost integrate în cadrul general al relațiilor UE cu țările terțe. În fine, în *Avizul 1/03*, Curtea a statuat că UE are competența exclusivă de a încheia Convenția de la Lugano privind competența judiciară și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială, un subiect care este de asemenea reglementat în cadrul Titlului V din Partea a III-a din TFUE^[129].

Fostul al treilea pilon al UE, care reglementa cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (CPJP), a fost integrat în Titlul V din Partea a 3-a din TFUE privind SLSJ^[130]. Chiar dacă regimul juridic al SLSJ păstrează anumite particularități în comparație cu alte domenii de competență ale UE^[131], acesta respectă normele și principiile generale care guvernează acțiunea internațională a UE^[132].

Obiectivele acestui domeniu de politică includ cooperarea internațională în materie penală, facilitarea recunoașterii reciproce a hotărârilor, cooperarea polițienească și judiciară în materii penale ce au o dimensiune transfrontalieră și, poate, încheierea de acorduri internaționale în domenii în care sunt instituite norme comune la nivelul UE privind definirea infracțiunilor transfrontaliere grave și a sancțiunilor acestora^[133].

Chiar și înainte de Tratatul de la Lisabona, Uniunea a negociat și a încheiat acorduri internaționale cu țări terțe sau organizații internaționale în domeniul CPJP^[134]. De la adoptarea Tratatului de la Lisabona, UE a încheiat un acord cu Statele Unite ale Americii privind prelucrarea și transferul datelor de mesagerie financiară în cadrul Programului european de urmărire a finanțărilor în scopuri teroriste (așa-numitul acord SWIFT), utilizând ca bază legală art. 87 și art. 88 TFUE privind cooperarea polițienească^[135]. Parlamentul European a solicitat, fără succes, suspendarea acestui acord, în urma descoperirii unei supravegheri ilegale realizate de către Agenția de Securitate Națională din SUA (NSA), în 2013. De asemenea, din anul 2011, UE s-a angajat în negocieri cu Statele Unite pentru încheierea unui

[126] Art. 4 alin. (2) lit. i) TFUE.

[127] M. CREMONA, J. MONAR și S. POLI (ed.), *External Dimensions of the Area of Freedom, Security and Justice* (Peter Lang-PIE, 2011); M. CREMONA, „EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective”, EUI Working Papers, Law 24/2008.

[128] Art. 79 alin. (3) TFUE.

[129] *Avizul 1/03* (supra, nota 47).

[130] A se vedea Protocolul (nr. 36) la Tratatul de la Lisabona, art. 9 și art. 10 privind perioada tranzitorie.

[131] *Infra*, Capitolul 25.

[132] Pentru o analiză recentă, a se vedea J. MONAR, „The EU's Growing External Role in the AFSJ Domain: Factors, Framework and Forms of Action” (2014) 27 *Cambridge Review of International Affairs* 147.

[133] Art. 82 și art. 83 TFUE.

[134] Uniunea a început să-și exercite competențele contractuale în acest domeniu în 2003, prin încheierea a trei acorduri: două cu SUA privind extrădarea și respectiv asistența judiciară reciprocă și unul cu Islanda și Norvegia privind aplicarea anumitor prevederi ale Convenției UE din 2000 privind asistența judiciară reciprocă în materie penală.

[135] [2010] JO L195/5.

„Acord Umbrelă” privind protecția datelor, iar în 2012 a încheiat un nou acord PNR cu SUA, înlocuindu-le pe cele adoptate în 2007 și, anterior, în 2004^[136]. În anul 2014, Parlamentul European a decis sesizarea Curții de Justiție privind Acordul PNR UE-Canada preconizat, în vederea contestării compatibilității dispozițiilor acestuia cu tratatele UE.

În sfârșit, unele dintre cele mai importante agenții din domeniul SLSJ, cum ar fi Europol și Eurojust, au fost învestite cu propriile lor competențe de a încheia acorduri cu țări terțe și organizații internaționale^[137], iar agenția europeană pentru frontierele externe, Frontex, are însărcinarea de a încheia acorduri de cooperare bilaterală cu țări terțe^[138].

5. POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ

Apariția politicii externe și de securitate comună a UE, anterior pilonul al II-lea, a fost analizată succint în Capitolul 1. În urma adoptării Tratatului de la Lisabona, PESC rămâne separată de celelalte domenii de acțiune a UE și este guvernată de un set distinct de reguli instituționale și procedurale.

Diferențele cheie, reflectate în termenii art. 24 alin. (1) parag. 2 TUE, sunt următoarele: (i) instituțiile care au rolul principal în modelarea PESC sunt Consiliul European și Consiliul; (ii) rolul Comisiei este secundar, iar Parlamentul este limitat la un rol în principal consultativ; (iii) nu pot fi adoptate acte „legislative”, ci doar gama de instrumente speciale pentru PESC descrise mai jos; (iv) PESC urmează să fie pusă în aplicare și realizată de către Înalțul Reprezentant și de către statele membre; și (v) CJUE nu are competență asupra dispozițiilor PESC, cu excepția chestiunilor de procedură, a prevederii din art. 40 TUE privind delimitarea domeniului PESC de celelalte politici ale UE, precum și a acțiunilor introduse împotriva sancțiunilor individuale, în conformitate cu art. 275 TFUE.

(A) SFERA POLITICII EXTERNE ȘI DE SECURITATE COMUNĂ

Tratatul face referire la domeniul de aplicare a PESC în termeni foarte largi, ca acoperind „toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii”^[139]. Articolul 23 TUE articulează cerința de coerență între acțiunile PESC și principiile și obiectivele care guvernează acțiunea externă a UE în sens mai larg:

Acțiunea Uniunii pe scena internațională [în domeniul PESC] are la bază principiile, urmărește realizarea obiectivelor și se desfășoară în conformitate cu dispozițiile generale [privind acțiunea externă a UE, ca întreg].

^[136] Acordul dintre Statele Unite ale Americii și Uniunea Europeană privind utilizarea și transferul de date din registrele cu numele pasagerilor către Departamentul pentru Securitate Internă al Statelor Unite [2012] JO L215/5.

^[137] Europol a încheiat o gamă largă de acorduri bilaterale operaționale sau strategice cu alte state și organizații internaționale; a se vedea Decizia 2009/371/JAI a Consiliului din 6 aprilie 2009 privind înființarea Oficiului European de Poliție (Europol) [2009] JO L121/37, art. 23.

^[138] Frontex încheie de asemenea „acorduri bilaterale de colaborare” cu un număr de state: <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries>. Pentru o critică privind ambiguitatea și impactul acestor acorduri, a se vedea M. FINK, „Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding „Technical Relationships”” (2012) 28 *Merkourios* 20.

^[139] Art. 24 TUE.

Așa cum am văzut, obiectivele enumerate la art. 21 TUE care reglementează acțiunea externă a UE includ sprijinirea democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional, menținerea păcii și securității, în conformitate cu Carta ONU, principiile Actului final de la Helsinki, precum și obiectivele Cartei de la Paris. Alte prevederi ale tratatului demonstrează, de asemenea, importanța PESC, ca parte a obiectivelor generale ale UE și ale altor politici externe. Articolul 22 alin. (1) parag. 2 teza I TUE declară:

Deciziile Consiliului European privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii privesc politica externă și de securitate comună, precum și celelalte domenii ale acțiunii externe a Uniunii.

Cu toate acestea, caracterul distinctiv al PESC este întărit de art. 40, care reglementează relația dintre PESC și alte părți ale politicii UE. Înainte de Tratatul de la Lisabona, s-a acordat prioritate pilonului comunitar (de la acel moment) asupra PESC^[140], însă art. 40 TUE plasează în prezent PESC pe picior de egalitate cu toate celelalte politici ale UE și precizează că nu vor aduce atingere unele celorlalte:

Articolul 40 TUE:

Punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol.

Articolul 24 TUE prevede că PESC include toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv la definirea treptată a unei politici de apărare comune care poate conduce la o apărare comună.

Prin urmare, sfera PESC este potențial foarte largă^[141] și este descrisă atât prin obiectivele sale, cât și prin instrumentele furnizate pentru atingerea acestor obiective. Aceste instrumente includ *orientări generale* adoptate de Consiliul European, *decizii* adoptate de Consiliu care definesc *acțiuni* operaționale determinate *care trebuie întreprinse* de Uniune, acolo unde se consideră necesar, *poziții* adoptate de Consiliu care definesc poziția Uniunii într-o anumită chestiune de natură geografică sau tematică, precum și *modalitățile* de punere în aplicare a acestor două ultime categorii de decizii^[142]. Printre celelalte instrumente menționate care contribuie la construirea PESC sunt *informarea și consultarea* în orice problemă de politică externă și de securitate comună de interes general și *acordurile internaționale*.

Există în mod clar o suprapunere de competență între PESC și alte politici externe ale UE, iar aspecte economice pot fi în mod evident implicate. Totuși, din moment ce diferențele

^[140] Fostul art. 47 TUE prevedea că „nimic din acest tratat [Tratatul UE] nu va aduce atingere tratatelor de instituire a Comunităților Europene și nici tratatelor sau actelor ulterioare care le-au modificat sau completat”. Curtea a întărit această prioritate prin jurisprudența sa: C-91/05, *Comisia/Consiliul (ECOWAS)* [2008] ECR I-3651.

^[141] Pentru o trecere în revistă a activităților, a se vedea R. DOVER, „The EU's Foreign, Security, and Defence Policies”, în M. CINI (ed.), *European Union Politics* (Oxford University Press, 2007).

^[142] Art. 25 TUE.

dintre proceduri, competențele instituțiilor, garanțiile conferite persoanelor private (cum ar fi controlul judiciar) sunt atât de importante, problema delimitării între PESC și alte domenii de competență a Uniunii este crucială. Acest aspect a fost subliniat în două hotărâri pronunțate post-Lisabona, privind Acordul UE-Mauritius, pe de o parte^[143], și sancțiunile impuse Al-Qaeda/Talibanilor, pe de altă parte^[144].

În cauza *Sancțiuni impuse Al-Qaeda*, Parlamentul a contestat utilizarea de către Consiliu a unei poziții comune adoptate în cadrul PESC, în temeiul Titlului V TUE, coroborat cu art. 215 alin. (2) TFUE, pentru a institui sancțiuni economice. Parlamentul a susținut că măsura ar fi trebuit adoptată în temeiul art. 75 TFUE, care reglementează sancțiunile economice și este situat în cadrul prevederilor interne ale TFUE privind SLSJ^[145]. Curtea a respins susținerea că impunerea sancțiunilor nu este o măsură inclusă în PESC și a hotărât că „articolul 215 alineatul (2) TFUE constituie temeiul juridic adecvat al unor măsuri care, precum cele în discuție în speță, se adresează unor destinatari implicați în acte de terorism care, având în vedere activitățile lor la nivel mondial și dimensiunea internațională a amenințării pe care o reprezintă, afectează în principal acțiunea externă a Uniunii”^[146]. Iar în cauza *Acordul UE-Mauritius*, deși acordul era cuprinzător și acoperea atât chestiuni legate de PESC, cât și de cooperarea polițienească și judiciară, CJUE a statuat că art. 37 TFUE din cadrul titlului dedicat PESC (privind încheierea de acorduri internaționale) constituie un temei juridic adecvat^[147].

În mod distinct față de diferitele proceduri care decurg din adoptarea măsurilor în cadrul PESC, în comparație cu alte măsuri și politici ale UE, se pune, de asemenea, problema modului în care să se realizeze coordonarea diferitelor obiective, țeluri și altor reguli care se pot aplica acelor politici, cu obiectivele, țelurile și regulile care se aplică în materia PESC. În cauza *Centro-Com* (anterioară creării PESC) având ca obiect acțiunea statelor membre ca urmare a unei rezoluții a ONU de stabilire a unor sancțiuni împotriva Serbiei și Muntenegrului, Curtea a statuat că competențele statelor membre „trebuie să fie exercitate de o manieră compatibilă cu dreptul comunitar”, ceea ce în acel caz însemna că acestea trebuie să respecte prevederile PCC^[148]. Această abordare a fost confirmată de Curte în hotărârea *ECOWAS*, în care Consiliul a adoptat o acțiune comună (PESC) privind combaterea proliferării armamentului ușor și armelor de calibru mic, care avea în vedere și posibilitatea acordării de asistență țărilor terțe^[149]. Curtea a decis că alegerea de către Consiliu a pilonului PESC ca temei juridic pentru o decizie ulterioară de punere în aplicare afecta competențele în materia cooperării pentru dezvoltare și încălca fostul art. 47 UE^[150]. Ea a declarat că o măsură adoptată în cadrul PESC, ce produce efecte juridice, „afectează” dispozițiile din restul tratatelor, în sensul art. 47 UE, „ori de câte ori ar fi putut fi adoptată în temeiul Tratatului CE”^[151].

[143] Cauza C-658/11, *Parlamentul/Consiliul (Acordul UE-Mauritius)* EU:C:2014:2025.

[144] Cauza C-130/10, *Parlamentul/Consiliul (Sancțiunile aplicate Al-Qaeda)* EU:C:2012:472.

[145] În celebra cauză *Kadi* cu privire la legalitatea sancțiunilor anti-teroriste impuse de UE asupra indivizilor au fost ridicate probleme conexe privind temeiul juridic și suprapunerea competențelor, însă o mare parte a argumentației a devenit redundantă prin introducerea art. 75 TFUE prin Tratatul de la Lisabona. A se vedea cauzele C-402 și 415/05 P, *Kadi și Al Barakat International Foundation/Consiliul și Comisia* [2008] ECR I-6351.

[146] Cauza C-130/10, pct. 78.

[147] Cauza C-658/11, *Parlamentul/Consiliul (Acordul UE-Mauritius)* EU:C:2014:2025, pct. 44-45.

[148] Cauza C-124/95, *R/HM Treasury și Bank of England, ex p Centro-Com* [1997] ECR I-81, pct. 25.

[149] Cauza C-91/05 (*supra*, nota 140).

[150] Pentru textul fostului art. 47 TUE, a se vedea *supra*, nota 140.

[151] Cauza C-91/05 (*supra*, nota 140), pct. 96.

Articolul 47 TUE a fost înlocuit însă cu art. 40 TUE, așa-numita „clauză de necontaminare”^[152], care nu mai subordonează PESC altor politici ale UE, ci mai degrabă stipulează că *niciunul* dintre domenii nu aduce atingere aplicării procedurilor sau gradului de exercitare a competențelor celuilalt. Spre deosebire de abordarea adoptată anterior de CJUE în cauzele *Centro-Com* și *ECOWAS*, domeniile se află acum pe picior de egalitate, ceea ce creează complexitate, după cum am văzut în cauzele *Sanțiuni impuse Al-Qaeda* și *Acordul UE-Mauritius*, atunci când urmează să fie adoptată o măsură juridică aflată în legătură atât cu PESC, cât și cu alte domenii de politică ale UE^[153]. Așa cum s-a anticipat privind noua clauză de „necontaminare”, până în prezent, CJUE a interpretat-o astfel încât să protejeze PESC și procedurile sale autonome și distinctive de luare a deciziilor de invadarea de către alte politici și proceduri ale UE.

(B) NATURA CONSTITUȚIONALĂ A PESC

TUE stabilește în sarcina statelor membre obligația cu caracter obligatoriu de a sprijini activ și fără rezerve politica externă și de securitate a Uniunii, în spiritul loialității și solidarității reciproce. Articolul 24 alin. (3) le cere să lucreze împreună pentru consolidarea și dezvoltarea solidarității politice reciproce și să se abțină de la orice acțiune contrară intereselor Uniunii sau care poate dăuna eficienței sale ca forță de coeziune în relațiile internaționale. În plus, principiul cooperării loiale consacrat la art. 4 alin. (3) TUE se aplică statelor membre și atunci când acestea acționează în domeniul de aplicare a PESC.

În timp ce sistemul PESC a avut rezultate mixte, chiar și după inovațiile introduse prin Tratatul de la Lisabona^[154], el a facilitat realizarea unui progres considerabil în direcția coordonării politicilor externe naționale referitoare la o întreagă gamă de probleme, în ciuda absenței vreunui mecanism formal, la nivel supranațional, de punere în aplicare și executare a diferitelor obligații de solidaritate și loialitate.

Din perspectivă constituțională, natura juridică a instrumentelor PESC este diferită de natura celorlalte instrumente legislative adoptate în UE. Articolul 25 TUE stipulează că Uniunea desfășoară politica externă și de securitate comună prin definirea orientărilor generale, prin adoptarea deciziilor care definesc acțiunile care trebuie întreprinse și pozițiile care trebuie luate de Uniune sau prin adoptarea deciziilor care definesc modalitățile de punere în aplicare a unor astfel de decizii^[155]. S-a susținut că instrumentele PESC sunt înțelese cel mai bine ca „decizii de drept internațional” care dovedesc totuși o mare asemănare cu dreptul UE, în sensul că obligă atât statele membre, cât și instituțiile UE, și că sunt adoptate de Consiliu ca principal organ decizional^[156]. În fine, deși această caracterizare va fi, poate, contestată, s-a sugerat că trăsăturile esențiale ale dreptului UE

[152] A se vedea S. BLOCKMANS și M. SPERNBAUER, „Legal Obstacles to Comprehensive EU External Security Action” (2013) 18 EFAR 7.

[153] Pentru propuneri academice cu privire la modul în care ar trebui abordată această dilemă, a se vedea P. VAN ELSUWEGE, „EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency” (2010) 47 CMLRev 987 și „The Adoption of «Targeted Sanctions» and the Potential for Interinstitutional Litigation after Lisbon” (2011) 7 Journal of Contemporary European Research 488.

[154] N. KLEIN și W. WESSELS, „CFSP Progress or Decline after Lisbon?” (2013) 18 EFAR 449.

[155] Art. 25 TUE.

[156] R. GOSALBO BONO, „Some Reflections on the CFSP Legal Order” (2006) 43 CMLRev 337, 378.

supranațional – supremație, efect direct și principiile ERTA – nu sunt în totalitate absente din cadrul dreptului ce guvernează PESC^[157].

(C) PESC ȘI SANȚIUNILE ECONOMICE

Am văzut deja că politicile externe bazate pe PESC și pe alte politici ale UE se suprapun în mod necesar, dar și că dificultățile de promovare a coordonării și a coerenței între diferitele domenii de politică ale UE provin din diferitele cerințe de fond și de procedură care se aplică în conformitate cu diferite părți ale tratatelor.

Un exemplu îl constituie tratamentul bunurilor „cu dublă utilizare”. Acestea sunt produse care pot fi folosite atât în scopuri civile, cât și militare, și sunt reglementate de două sisteme normative diferite: normele generale ale UE se aplică în ceea ce privește utilizarea lor în scopuri civile, iar normele statelor membre se aplică în ceea ce privește problemele de securitate națională^[158]. Acestea se înscriu în cadrul excepției de „securitate publică” din art. 36 TFUE care, potrivit CJUE în cauza *Aimé Richardt*, cuprinde atât securitatea internă, cât și cea externă a unui stat membru^[159]. În cauzele *Werner și Leifer*, Curtea a statuat că măsurile care restrângeau exportul anumitor produse nu puteau fi considerate ca fiind în afara sferei politicii comerciale comune (PCC) pe motiv că ar viza obiective de politică și de securitate comună^[160]. În urma acestor hotărâri, sistemul bunurilor cu dublă utilizare este reglementat de un regulament al UE, iar măsurile naționale referitoare la controalele la export trebuie să se încadreze în limitele fixate de acest regulament^[161].

Politica UE în materie de sancțiuni (sau „măsuri restrictive”, cum sunt denumite în tratat) – mai ales, impunerea sancțiunilor economice de către Uniune – are o altă organizare. Sub regimul Tratatului de la Maastricht a existat un mecanism comun pilonilor, aplicat până când Tratatul de la Lisabona a adaptat acest sistem în lumina noii structuri instituționale a UE.

Articolul 215 TFUE prevede:

- (1) În cazul în care o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, prevede întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a Comisiei, adoptă măsurile necesare. Consiliul informează Parlamentul European cu privire la aceasta.
- (2) În cazul în care se prevede într-o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul poate adopta, în conformitate cu procedura prevăzută la alineatul (1), măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal.
- (3) Actele menționate la prezentul articol cuprind dispozițiile necesare în materie de garanții juridice.

^[157] *Ibidem*.

^[158] Art. 346 alin. (1) lit. b) TFUE prevede că: „orice stat membru poate lua măsurile pe care le consideră necesare pentru protecția intereselor esențiale ale siguranței sale și care se referă la producția sau comerțul cu armament, muniție și material de război; aceste măsuri nu trebuie să modifice condițiile de concurență pe piața internă în ce privește produsele ce nu sunt destinate unor scopuri specific militare”.

^[159] Cauza C-367/89, *Proces penal împotriva lui Aimé Richardt și Les Accessoires Scientifiques SNC* [1991] ECR I-4621.

^[160] Cauza C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH/Republica Federală Germania* [1995] ECR I-3189.

^[161] Regulamentul nr. 428/2009 [2009] JO L134/1.

Cu alte cuvinte, o decizie adoptată în cadrul procesului decizional specific PESC, în temeiul TUE, este un prim pas necesar, care este apoi pus în aplicare în conformitate cu procedura prevăzută de TFUE descrisă mai sus. În special, art. 215 prevede atât „sanctiuni statale”, precum și sanctiuni aplicate persoanelor private. Articolele 75 și 76 reglementează însă o procedură diferită, presupunând competențele legislative exercitate în comun cu Parlamentul European în cazul în care UE adoptă sancțiuni în spațiul de libertate, securitate și justiție pentru combaterea activităților teroriste.

CJUE s-a confruntat cu această „ciocnire” dintre procedurile prevăzute de art. 215 și, respectiv, art. 75 TFUE în cauza *Sanctiuni impuse Al-Qaeda*, menționată mai sus, în care Parlamentul a susținut că legislația UE de modificare a sancțiunilor anti-terorism adoptate anterior ar fi trebuit să se bazeze pe art. 75, care presupunea o implicare procedurală mai puternică a Parlamentului, mai degrabă decât pe art. 215 alin. (1), cu o implicare parlamentară foarte limitată^[162]. Curtea a respins această susținere și a hotărât că legislația constituia o măsură din cadrul PESC și, prin urmare, se baza în mod corespunzător pe art. 215. Nici încercarea Parlamentului de a distinge terorismul „intern” de cel „extern” și nici argumentul său că o implicare parlamentară mai intensă este necesară în cazul în care sunt afectate drepturile fundamentale ale persoanei nu au convins Curtea să își schimbe părerea^[163]. Cauza sugerează că domeniul de aplicare a art. 75 în cazul sancțiunilor UE anti-terorism cu o dimensiune externă va fi, probabil, extrem de limitat^[164].

Capitolul 11 al acestei lucrări descrie câteva dintre provocările – care s-au înmulțit în ultimii ani – ridicate în justiție de compatibilitatea sancțiunilor UE, în special a celor economice și financiare, cu prevederile UE privind drepturile fundamentale. În urma cauzei timpurii *Bosphorus*, în care Curtea a susținut compatibilitatea unei sancțiuni (sechestrarea unei aeronave) impuse de un regulament al UE pentru punerea în aplicare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate al ONU cu dreptul de proprietate și cu libertatea de a desfășura o activitate comercială^[165], o serie de cauze privind sancțiuni financiare îndreptate împotriva unor persoane și organizații private sau ajuns în fața Tribunalului și a CJUE. Începând cu celebrele cauze *Kadi I* și *II*, Curtea a statuat că faptul că aceste sancțiuni au fost autorizate de Consiliul de Securitate nu împiedică CJUE să controleze compatibilitatea lor cu drepturile fundamentale^[166]. De atunci, utilizarea de către UE a sancțiunilor a continuat să se extindă și să se diversifice, iar Curtea a anulat, de asemenea, numeroase astfel de măsuri – atât sancțiuni anti-terorism, cât și sancțiuni politice sau statale – pentru încălcarea drepturilor fundamentale, cum ar fi dreptul la un proces echitabil sau dreptul de acces la o cale judiciară de atac^[167].

[162] A se vedea *supra*, nota 144.

[163] *Idem*, pct. 72-76 și 83-84.

[164] A se vedea C. HILLION, „Fighting Terrorism through the EU CFSP”, în I. GOVAERE și S. POLI (ed.), *Management of Global Emergencies, Threats and Crises by the EU* (Brill, 2014).

[165] Cauza C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications* [1996] ECR I-3953. Această abordare a fost ulterior confirmată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în hotărârea *Bosphorus c. Irlanda* din 30 iunie 2005, în cererea nr 45036/98. A se vedea Capitolul 11.

[166] Cauzele C-402/05 și 415/05 P, *Kadi I* (*supra*, nota 145) și cauzele C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, *Kadi II* EU:C:2013:518.

[167] Pentru o discuție mai amplă asupra extinderii politicii de sancțiuni a UE, precum și asupra dezvoltării jurisprudenței CJUE în domeniul sancțiunilor, a se vedea C. ECKES, „EU Restrictive Measures Against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions” (2014) 51 CMLRev 869.

Pe lângă sancțiunile economice, UE impune, de asemenea, alte tipuri de sancțiuni, cum ar fi embargoul asupra armelor și interdicțiile de călătorie, care intră în totalitate sau în principal în cadrul PESC, și, prin urmare, nu ridică aceleași probleme de consecvență și coordonare a politicilor^[168].

6. ÎNCHEIEREA ACORDURILOR INTERNAȚIONALE DE CĂTRE UE ȘI ALTE FORME ALE PRACTICILOR INTERNAȚIONALE ALE UE

Acordurile internaționale reprezintă probabil cea mai importantă formă a legiferării externe de către UE, însă practica internațională a UE include și participarea în cadrul organizațiilor internaționale. Ambele forme de activitate internațională au importante ramificații pe plan intern, precum și pe plan internațional, prin crearea unor obligații care pot angaja răspunderea internațională.

(A) PROCEDURILE UE DE ÎNCHEIERE A ACORDURILOR INTERNAȚIONALE

Articolul 218 TFUE prevede procedura generală pentru exercitarea competențelor referitoare la elaborarea tratatelor. Această dispoziție organizează distribuirea sarcinilor între instituții și descrie diferitele proceduri de vot. În timp ce procedura este în mare măsură uniformă pentru toate acordurile internaționale, există excepții importante pentru acordurile privind PESC. Articolul 218 alin. (2)-(4) prevede:

- (2) Consiliul autorizează începerea negocierilor, adoptă directivele de negociere, autorizează semnarea și încheie acordurile.
- (3) Comisia sau Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, în cazul în care acordul în cauză privește exclusiv sau în principal politica externă și de securitate comună, prezintă recomandări Consiliului care adoptă o decizie de autorizare a începerii negocierilor și desemnează, în funcție de domeniul acordului în cauză, negociatorul sau șeful echipei de negociatori a Uniunii.
- (4) Consiliul poate adresa directive negociatorului și poate desemna un comitet special, negocierile trebuind să fie conduse în consultare cu acest comitet.

Astfel, primul pas al procedurii îl reprezintă *negocierea* unui acord care cade, în principal, în sarcina Comisiei. În general, Comisia inițiază întregul proces, chiar dacă acționează sub conducerea politică a Consiliului European. Directivele care formează baza acțiunii Comisiei sunt cunoscute în mod neoficial ca „mandate de negociere”. Acestea tind să aibă o natură generică, deși uneori Consiliul precizează rezultatul urmărit și limitele concesiilor care sunt permise Comisiei. Cu toate acestea, ca urmare a Tratatului de la Lisabona, în cazul unui acord care se referă în mod exclusiv sau în principal la PESC, Înalțul Reprezentant este cel care are competența exclusivă de a recomanda deschiderea negocierilor.

^[168] Pentru dezvoltări suplimentare, a se vedea http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm. De asemenea, I. CAMERON (ed.), *EU Sanctions: Law and Policy Concerning Restrictive Measures* (Intersentia, 2013) și F. GIUMELLI, „How EU Sanctions Work: A New Narrative”, EU Institute for Security Studies Chaillot Paper, 2013.

Tratatul acordă orientări minime Consiliului privind desemnarea negociatorului, indicând doar că „depinde de subiectul” acordului în cauză. În timp ce negocierile sunt în mod normal conduse de către Comisie^[169], Președinția sau chiar Înalțul Reprezentant poate fi desemnat în calitate de negociator sau șef al echipei de negociere, în cazul în care un acord privește PESC.

Cea de-a doua etapă a procedurii o constituie semnarea și încheierea acordului. În conformitate cu prevederile art. 218 TFUE, Consiliul își exercită această competență cu participarea Parlamentului European, în cele mai multe cazuri^[170], după cum va fi detaliat în cele ce urmează^[171]. Majoritatea calificată în Consiliu este cerută atât pentru semnarea și încheierea unui acord, cât și pentru deschiderea negocierilor^[172]. Cu toate acestea, pentru ambele etape, există patru cazuri excepționale, în care este necesară unanimitatea. Primul intervine atunci când acordul se referă la un domeniu în care este necesară unanimitatea pentru adoptarea de norme interne. Al doilea apare atunci când este vorba despre un acord de asociere menționat la art. 217. Al treilea caz privește situația în care se încheie un acord de cooperare cu o țară care este în mod oficial candidat pentru aderare. Al patrulea este cazul acordului privind aderarea UE la CEDO, care ar intra în vigoare numai după aprobarea de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale^[173].

În cazul unui acord care face parte din politica comercială comună, procedura este și mai mult modificată de art. 207 alin. (3) TFUE, care prevede că negocierile sunt desfășurate de Comisie, în consultare cu un comitet special desemnat de Consiliu pentru a o asista în această misiune. Comitete similare pot fi numite pentru a asista Comisia în negocierea altor tipuri de acorduri^[174]. Scopul lor pare a fi acela de a asigura controlul statelor membre asupra direcției în care merg negocierile.

Procedurile instituționale pot varia și în cazul negocierii acordurilor privitoare la problemele legate de regimul monetar sau de schimb. Potrivit art. 219 alin. (3) TFUE, Consiliul, la recomandarea Comisiei și după consultarea Băncii Centrale Europene, cu majoritatea calificată, decide asupra modalităților de negociere și încheiere a acestor acorduri. Comisia este „asociată pe deplin în negocieri”.

Deși art. 218 TFUE se referă la „acorduri”, prin *Avizul 1/75*, CJUE a statuat că această noțiune trebuie interpretată în sens larg ca referindu-se la „orice acțiune la care participă entitățile subiect de drept internațional care are forță obligatorie, indiferent de denumirea

[169] Cel mai recent Acord-cadru dintre Parlamentul European și Comisie impune Comisiei să faciliteze prezența unei delegații formate din membri ai Parlamentului în calitate de observatori în cadrul delegațiilor UE, deși Consiliul a contestat acest aspect al acordului-cadru (*supra*, nota 97).

[170] Cu toate acestea, Consiliul poate decide să delege această competență Comisiei, însă doar pentru adoptarea unor modificări ale unui acord preexistent și numai în cazul în care acordul prevede că aceste modificări trebuie adoptate conform unei proceduri simplificate sau de către un organism creat prin respectivul acord. Consiliul poate însoți această împuternicire de condiții speciale – art. 218 alin. (7).

[171] Pentru o discuție privind mecanismele post-Lisabona pentru reprezentarea UE la încheierea de acorduri internaționale, a se vedea M. GATTI și P. MANZINI, „External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements” (2012) 49 CMLRev 1703.

[172] Toate aceste acte îmbracă forma unei decizii sau, uneori, a unui regulament.

[173] Art. 218 alin. (8) TFUE.

[174] Aceste comitete, inclusiv comitetul prevăzut la art. 207, au caracter pur consultativ și sunt limitate la acordarea de asistență în negocierea acordurilor: a se vedea cauza C-61/94, *Comisia/Germania (Acordul internațional privind Producătorii de Lapte)* [1996] ECR I-3989, pct. 14.

sa oficială”^[175]. Intenția părților de a conferi forță obligatorie documentului este decisivă. În cauza *Franța/Comisia*, referitoare la acordul antitrust dintre UE și SUA privind aplicarea dreptului concurenței, Curtea a specificat că Comisia nu poate adopta un astfel de document obligatoriu împreună cu un alt actor internațional, decât cu respectarea procedurii stabilite de art. 218 TFUE^[176]. Cu toate acestea, în cauza *US Regulatory Cooperation*, CJUE a statuat că, în cazul în care reiese cu claritate pe parcursul negocierilor că intenția părților nu este aceea de a-și asuma angajamente obligatorii, adoptarea unor „orientări” de către Comisie împreună cu un partener internațional nu se încadrează în sfera de aplicare a art. 218 TFUE (anterior, art. 300 CE) și nu este interzisă de acesta^[177].

Articolul 218 alin. (9) TFUE prevede că Consiliul, la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant, poate adopta o decizie de suspendare a aplicării unui acord încheiat de UE sau de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism poate să adopte acte cu efecte juridice^[178].

În cauza *Organizația Internațională a Viei și Vinului (OIV)*, Germania a contestat o decizie a Consiliului de stabilire a poziției care urma să fie adoptată cu privire la anumite rezoluții fără caracter obligatoriu asupra cărora urma să convină OIV, care este o organizație de patruzeci și șase de state la care UE însăși nu este parte^[179]. Germania, susținută de alte state membre, a susținut că aceasta era o problemă pe care statele membre pot să o regleze între ele, deși cu respectarea cerinței UE de cooperare loială, și că Consiliul nu putea impune statelor membre o poziție pe care acestea să o susțină în negocierile în cadrul OIV. Cu toate acestea, Curtea, în dezacord cu concluziile avocatului general, a hotărât că art. 218 alin. (9), în ciuda limbajului său și a faptului că restul art. 218 se aplică acordurilor cu caracter obligatoriu, era aplicabil atât acordurilor internaționale la care erau părți numai statele membre, nu și UE, precum și recomandărilor fără caracter obligatoriu care urmau să fie adoptate de către organizație. Acest lucru s-a datorat faptului că recomandările fără caracter obligatoriu erau susceptibile „să influențeze în mod decisiv” conținutul legislației în cazul în care, ulterior, erau încorporate în dreptul UE^[180]. Aceasta a fost o hotărâre surprinzătoare, care extinde rolul UE în relațiile internaționale, restrângând și mai mult autonomia statelor membre în cadrul organizațiilor internaționale, chiar și în cele la care UE nu este parte^[181].

O procedură similară cu cea din art. 218 alin. (9) privind suspendarea se aplică și în ceea ce privește încheierea unui acord internațional. Dispozițiile care reglementează suspendarea

[175] *Avizul 1/75* (supra, nota 81) 1359-1360; cauza C-327/91, *Franța/Comisia* (supra, nota 28). În cauza C-327/91, Curtea a statuat cu claritate că noțiunea de „acord” din art. 218 trebuie interpretată ca referindu-se la „orice acțiune la care participă entitățile subiect de drept internațional care are forță obligatorie, indiferent de denumirea sa oficială”.

[176] Cauza C-327/91, *Franța/Comisia* (supra, nota 28); cauza C-189/97, *Parlamentul European/Consiliul* (Acordul CE-Mauritania privind pescuitul) [1999] ECR I-4741.

[177] Cauza C-233/02, *Franța/Comisia* (Orientări stabilite cu SUA privind cooperarea și transparența în materie de reglementare) [2004] ECR I-2759.

[178] Art. 218 alin. (9) TFUE.

[179] Cauza C-399/12, *Germania/Consiliul* (OIV) EU:C:2014:2258.

[180] *Idem*, pct. 61-63.

[181] Pentru un comentariu critic, a se vedea C. TOURNAYE, <http://voelkerrechtsblog.com/2014/10/21/international-organizations-soon-blocked-by-eus-external-powers/> și S. PEERS, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/10/in-vino-veritas-cjeu-again-strengthens.html>.

și încetarea sunt invocate numai în situații excepționale și tind să servească drept instrumente de presiune politică asupra țărilor terțe^[182].

(B) ACORDURILE MIXTE

Acordurile mixte sunt un fenomen obișnuit în UE și vor rămâne o parte integrantă a peisajului juridic, câtă vreme atât Uniunea, cât și statele membre își păstrează capacitatea de a încheia tratate^[183]. Acordurile mixte sunt acele acorduri la care atât UE, cât și statele membre sunt părți contractante, pe motiv că participarea lor comună este necesară, întrucât nu toate domeniile vizate de acord țin exclusiv de competența Uniunii sau exclusiv de cea a statelor membre. De asemenea, se recurge la un acord mixt și în cazul în care competența privind obiectul acordului este partajată între statele membre și UE. Acordurile mixte sunt parte integrantă a dreptului UE și sunt obligatorii atât pentru instituțiile UE, cât și pentru statele membre.

La fel ca în cazul multor aspecte ale relațiilor externe ale UE, discuțiile privind caracterul mixt al acordurilor tind să fie complicate și confuze. Rosas a propus o tipologie detaliată a acordurilor mixte, pe baza naturii competenței implicate, distingând între competența „paralelă” și competența „partajată”, competența partajată fiind, la rândul său, „coexistentă” sau „concurrentă”^[184]. În timp ce analiza sa este utilă, este evident că orice încercare de a clasifica acordurile mixte riscă să simplifice fenomenul în exces, date fiind gradul de complexitate al practicii, varietatea de acorduri internaționale și varietatea de competențe ale UE implicate^[185].

În genere, CJUE nu a încercat să realizeze o delimitare clară a sferelor de competență în contextul acordurilor mixte. Odată exclusă competența exclusivă, Curtea își îndreaptă atenția în general spre cel mai bun mod de organizare a participării comune a UE și a statelor membre, în parte datorită naturii dinamice și în continuă schimbare a competenței Uniunii^[186]. În hotărârea sa privind compatibilitatea cu Tratatul Euratom a participării statelor membre la Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare, infrastructurii și transportului, Curtea a reținut că distribuirea competențelor în ceea ce privește punerea în aplicare a acordului urma să fie stabilită pe baza aceluiași principii care guvernează și distribuirea competențelor de negociere și încheiere a acordurilor^[187]. Curtea a subliniat că obligația de cooperare trebuie respectată pe parcursul tuturor celor trei etape ale acțiunii externe, și anume negocierea, încheierea și executarea acordurilor mixte^[188]. De asemenea, răspunderea pentru executarea acordurilor mixte este corespunzătoare modului de distribuire a competențelor^[189]. Potrivit Curții, statelor membre li se

[182] M. MARESCAU, „Unilateral Suspension and Termination of Bilateral Agreements Concluded by the EC”, în M. BULTERMAN, L. HANCHER, A. McDONNELL și H. SEVENSTER (ed.), *Views of European Law from the Mountain. Liber Amicorum Piet-Jan Slot* (Kluwer Law International, 2009) 455-466.

[183] Literatura de specialitate cu privire la acordurile mixte este vastă. Pentru o culegere recentă, a se vedea P. KOUTRAKOS și C. HILLION, *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (Hart, 2010).

[184] A. ROSAS, „The European Union and Mixed Agreements”, în DASHWOOD și HILLION (supra, nota 37).

[185] EECKHOUT, *External Relations of the European Union* (supra, nota 82).

[186] Hotărârea 1/78 Euratom (Materiale nucleare) [1978] ECR 2151, pct. 35.

[187] *Idem*, pct. 36.

[188] A se vedea și cauza C-25/94, *Comisia/Consiliul* (Acordul FAO) [1996] ECR I-1469, pct. 48.

[189] Cu toate acestea, a se vedea sugestia AG Jacobs că ar putea exista temei pentru angajarea răspunderii solidare la nivel internațional, în cauza C-316/91, *Parlamentul/Consiliul* (supra, nota 64), pct. 69.

impun unele obligații speciale de a acționa și de a se abține de îndată ce există o „strategie comună concertată” la nivelul UE^[190]. De asemenea, Curtea a hotărât că oricare ar fi dificultățile întâmpinate cu gestionarea acordurilor mixte, acestea nu justifică modificarea clasificării competenței sau susținerea că aceasta ar trebui să fie exclusivă^[191].

În ceea ce privește negocierea, distribuirea competențelor în cadrul unui acord mixt nu influențează, în general, participarea la negocieri. În timp ce practica se stabilește de la caz la caz, se acceptă în general faptul că Comisia poate acționa în calitate de negociator unic pentru întregul acord, în conformitate cu mandatul încredințat de către Consiliu, cum s-a prezentat situația în cazul Acordului OMC. În general, „declarația comună” este adoptată în consens și Comisia o prezintă atunci când competența este exclusivă, iar președinția prezintă poziția convenită pentru aspectele ce țin de competența partajată.

Fenomenul caracterului mixt a atras o serie de puncte de vedere, unele privindu-l ca pe un rău necesar care devine cu atât mai problematic prin extinderea numărului membrilor UE, altele lăudându-l ca reprezentând o „contribuție aproape unică la adevăratul federalism”^[192].

(C) ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Deși competențele Parlamentului European s-au extins constant în decursul anilor în ceea ce privește relațiile externe, cele mai semnificative schimbări în acest sens au fost realizate prin Tratatul de la Lisabona. Parlamentul este chemat să acționeze, în principal, în stadiul de încheiere a acordurilor, ceea ce îi reduce considerabil posibilitatea de a influența conținutul acestora. Cu toate acestea, au fost create o serie de mecanisme neoficiale pentru a compensa acest lucru și a permite ca Parlamentul să fie „informat pe deplin și cu regularitate” – inclusiv prin participarea MEP ca observatori în timpul negocierilor – și punctele sale de vedere să poată fi luate în calcul^[193].

În prezent, regula generală este că decizia prin care se încheie un acord internațional este adoptată de Consiliu după aprobarea Parlamentului. Potrivit art. 218 alin. (6), aprobarea Parlamentului este necesară în cinci cazuri: (i) acordurile de asociere prevăzute de art. 217 TFUE; (ii) acordul privind aderarea Uniunii la CEDO; (iii) alte acorduri de instituire a unui cadru instituțional specific prin organizarea procedurilor de cooperare; (iv) acorduri care au implicații bugetare importante pentru Uniune^[194]; și, în sfârșit, (v) acorduri în domeniile în care se aplică procedura legislativă ordinară sau procedura legislativă specială în cazul în care este necesară aprobarea Parlamentului European. Aceasta ultimă categorie conciliază în mare măsură rolul Parlamentului European în procesul decizional pe plan intern și rolul ocupat de acesta în domeniul relațiilor externe. Impactul cel mai important al acestei schimbări introduse prin Tratatul de la Lisabona este acela că niciun acord internațional nu poate fi încheiat în domeniul PCC fără consimțământul Parlamentului, în timp ce în trecut

[190] Cauza C-246/07, *Comisia/Suedia* EU:C:2010:203. A se vedea A.D. CASTELEIRO și J. LARIK, „The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?” (2011) 36 *ELRev* 524.

[191] *Avizul 1/94* (*supra*, nota 45), pct. 107; *Avizul 2/00* (*supra*, nota 21), pct. 41; *Avizul 1/08* (*supra*, nota 68), pct. 127.

[192] J.H.H. WEILER, „The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle”, în J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor?* (Cambridge University Press, 1999).

[193] Aceasta s-a întâmplat anterior în cadrul așa-numitei proceduri Luns-Westerterp și, în prezent, în temeiul Acordului-cadru din 2010 privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisie.

[194] Această categorie de acorduri a dat naștere unor probleme de interpretare, în special în ceea ce privește problema de a determina care implicații bugetare pot fi considerate „importante”. A se vedea cauza C-189/97, *Parlamentul European/Consiliul* (*supra*, nota 176).

nu era necesară nici măcar o simplă consultare^[195]. În plus, categoriile de acorduri internaționale pentru care se aplică cerința unei simple consultări a Parlamentului constituie acum excepția^[196]. Pentru a evita întârzierile excesive, poate fi stabilit un termen în care Parlamentul să emită avizul său într-o situație de urgență: această limită de timp trebuie convenită între Parlament și Consiliu în cazurile în care este nevoie de aprobarea Parlamentului și poate fi stabilită în mod unilateral de către Consiliu în cazurile în care este necesară doar consultarea.

Potrivit art. 218 alin. (6) TFUE, nu este necesară consultarea Parlamentului în cazul în care acordul „se referă exclusiv” la politica externă și de securitate comună. În cauza *Acordul UE-Mauritius*, Parlamentul a susținut că această excepție ar trebui interpretată în sens restrictiv și că, din moment ce Acordul UE-Mauritius trata și chestiuni precum cooperarea pentru dezvoltare și cooperarea polițienească, căroră li s-ar aplica pe plan intern procedura legislativă ordinară, aprobarea Parlamentului ar trebui să fie necesară, în conformitate cu art. 218 alin. (6) lit. (v)^[197]. Curtea nu a fost de acord, argumentând că abordarea Parlamentului ar introduce o incertitudine considerabilă, și a decis în schimb că temeiul juridic material pentru un acord ar trebui să determine ce procedură decizională se aplică la încheierea acestuia^[198]. În acest caz, din moment ce acordul a fost bazat pe art. 37 TUE, ar trebui utilizată procedura decizională aplicabilă acordurilor din domeniul PESC, astfel încât nu este nevoie ca Parlamentul să fie consultat. Cu toate acestea, Curtea a decis că Consiliul a încălcat o altă obligație ce îi revenea în temeiul art. 218 alin. (10) – aceea de a menține Parlamentul „informat de îndată și pe deplin pe parcursul tuturor etapelor procedurii” – și că, într-adevăr, Parlamentul a fost informat abia după ce decizia atacată fusese publicată în Jurnalul Oficial^[199]. Subliniind propria competență de a se pronunța cu privire la astfel de aspecte procedurale privind încheierea acordurilor în domeniul PESC, în ciuda limitării competenței sale de a se pronunța cu privire la chestiunile de fond din sfera PESC, prevăzută de art. 24 alin. (1) TUE și art. 275 TFUE, Curtea a decis că obligația de a informa Parlamentul constituia o cerință fundamentală de procedură și că decizia de încheiere a acordului ar trebui, prin urmare, anulată^[200].

(D) OBLIGAȚIA DE COOPERARE LOIALĂ A STATELOR MEMBRE

Deși nu există o prevedere expresă în tratat care să precizeze că statele membre nu trebuie să participe la negocieri și să încheie acorduri internaționale care s-ar abate de la poziția adoptată de UE, se pare că principiul supremației dreptului UE, coroborat cu art. 4

[195] M. CREMONA, „Balancing Union and State Interests. Opinion 1/08, Choice of Legal Base and the Common Commercial Policy under the Treaty of Lisbon” (2010) 35 ELRev 678; A. DIMOPOULOS, „The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy” (2010) 15 EFAR 153; N. LAVRANOS și S. ADAM, „How Exclusive is the Common Commercial Policy of the EU After Lisbon?” (2010) 7-8 ELR 263.

[196] A se vedea, e.g., art. 64 alin. (3) TFUE privind adoptarea anumitor măsuri restrictive în domeniul liberalizării circulației capitalurilor provenind din țări terțe, caz în care este necesară doar consultarea.

[197] Cauza C-658/11 (*supra*, nota 143).

[198] *Idem*, pct. 57-58.

[199] *Idem*, pct. 76-78.

[200] *Idem*, pct. 86-87. Cu toate acestea, CJUE a folosit art. 264 TFUE pentru a menține efectele deciziei anulate, în vederea evitării subminării unor operațiuni cum ar fi desfășurarea unor procese de piraterie în temeiul Acordului UE-Mauritius.

alin. (3) TUE, solicită de fapt statelor membre să se abțină de la orice astfel de acțiune sau de la adoptarea oricăror reguli care ar intra în conflict cu normele Uniunii.

Am observat că art. 4 alin. (3) TUE impune statelor membre să faciliteze îndeplinirea obiectivelor Uniunii și să se abțină de la orice măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor tratatului. Această „obligație de cooperare loială” se aplică indiferent dacă competența UE este exclusivă sau partajată. Pe cale de consecință, atunci când instituțiile UE intenționează să întreprindă o acțiune la nivelul UE și odată ce acestea adoptă o decizie de autorizare a Comisiei să negocieze un acord multilateral, statele membre au obligația de a coopera îndeaproape cu instituțiile UE în scopul de a „facilita îndeplinirea misiunii Uniunii și de a asigura coerența și consecvența acțiunii și reprezentarea ei internațională”^[201]. Dacă, pe de altă parte, statele negociază, încheie, ratifică sau pun în aplicare tratate bilaterale sau multilaterale referitoare la aceleași probleme, fără a coopera cu Comisia sau a o consulta, atunci încalcă dreptul Uniunii.

În cadrul unei acțiuni în încălcarea obligațiilor inițiate de Comisie, Curtea a decis că Grecia, prin transmiterea către OMI a unei propuneri pentru monitorizarea conformității navelor și a instalațiilor portuare cu prevederile Convenției internaționale pentru ocrotirea vieții omenești pe mare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul îndatoririi de cooperare loială^[202]. Simpla deschidere a unei proceduri care ar fi putut determina OMI să adopte o nouă regulă care ar putea afecta normele UE a fost suficientă pentru ca CJUE să concluzioneze că propunerea Greciei constituia o exercitare nepermisă, de către statul membru, a unei competențe exclusive a UE. Obligația de cooperare loială este deosebit de importantă în cazul în care, ca în această situație, UE nu este parte la un acord internațional, iar statele membre acționează împreună în interesul UE^[203]. Cu toate acestea, chiar și într-un domeniu al competenței partajate, cum este negocierea unui acord mixt de mediu, statelor membre le incumbă obligații de a acționa și de a se abține, odată ce Comisia a prezentat Consiliului propuneri care, deși nu au fost încă adoptate de acesta, reprezintă un punct de plecare pentru „strategia comună concertată” a UE^[204].

(E) COOPERAREA ÎN CADRUL ORGANIZAȚIILOR INTERNAȚIONALE

TFUE prevede expres stabilirea de relații cu alte entități internaționale. Articolul 220 TFUE se referă la cultivarea tuturor relațiilor utile cu organele Organizației Națiunilor Unite și cu instituțiile sale specializate^[205], cu Consiliul Europei, cu OCDE, OSCE și, în general, cu „toate organizațiile internaționale”. Cultivarea acestor relații revine Înalțului Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate^[206] și, în unele cazuri, Comisiei. Alte prevederi din Tratat menționează relațiile dintre UE și organizații internaționale „competente” în con-

[201] Cauza C-266/03, *Comisia/Luxemburg* (Acordul privind căile navigabile interioare) [2005] ECR I-4805; cauza C-433/03, *Comisia/Germania* (Acordul privind căile navigabile interioare) [2005] ECR I-6985.

[202] Cauza C-45/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-701.

[203] A se vedea și Avizul 2/91 (*supra*, nota 49), pct. 119.

[204] Cauza C-246/07, *Comisia/Suedia* (*supra*, nota 190), pct. 91.

[205] Cu privire la complexitatea reprezentării UE în cadrul ONU, a se vedea A. DEGRAND GUILLAUD, „Actors and Mechanisms of EU Coordination at the UN” (2009) 14 EFAR 405 și „Characteristics of and Recommendations for EU Coordination at the UN” (2009) 14 EFAR 607. Inițiativa UE de a obține dreptul de a lua cuvântul în Adunarea Generală a ONU a fost inițial contestată de alte grupări regionale, dar a fost ulterior aprobată, în 2011.

[206] Art. 27 alin. (2) TUE.

textul UEM, educației, culturii, sănătății publice, mediului și cooperării pentru dezvoltare. Articolul 138 TFUE prevede în mod expres posibilitatea Consiliului de a decide cu privire la poziția Uniunii și la reprezentarea acesteia la nivel internațional, în legătură cu aspecte legate de uniunea economică și monetară. În contextul PESC, art. 34 TUE prevede că „statele membre își coordonează acțiunea în cadrul organizațiilor internaționale și cu ocazia conferințelor internaționale”. În *Avizul 1/76*, CJUE a hotărât că atribuțiile UE de a participa la acorduri internaționale includ competența, în limitele competenței UE, de a participa la acorduri de înființare a organizațiilor internaționale^[207]. Acesta a fost confirmat indirect prin *Avizul 1/94*, prin care s-a aprobat participarea UE la acordurile de înființare a Organizației Mondiale a Comerțului. Participarea Uniunii poate îmbrăca fie forma statutului de membru cu drepturi depline, ca în exemplul OMC^[208], fie forma statutului de observator, ca în cazul OIM. În multe situații, printre care se numără și exemplul OMC, UE participă în cadrul organizației alături de statele membre. Dacă statutul de membru al organizației respective nu este accesibil decât statelor, atunci statele membre adoptă o poziție comună cu privire la aspectele care țin de competența UE și trebuie să acționeze în comun în interesul Uniunii, în conformitate cu obligația lor generală de cooperare^[209].

7. UE ȘI DREPTUL INTERNAȚIONAL

Ca entitate dotată cu personalitate juridică internațională, UE este subiectul drepturilor și obligațiilor care decurg din acorduri internaționale, în temeiul dreptului internațional. Acest lucru este valabil pentru toate domeniile în care UE are competență, inclusiv PESC, în ciuda jurisdicției limitate a CJUE asupra acestui domeniu.

(A) ACORDURILE INTERNAȚIONALE ÎNCHEIATE DE UE SUNT OBLIGATORII PENTRU ACEASTA ȘI FAC PARTE DIN DREPTUL UE

Articolul 216 alin. (2) TFUE declară că „acordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre”. Curtea a statuat în mod constant, începând cu hotărârea *Haegeman*, că, odată intrat în vigoare, prevederile unui acord fac „parte integrantă” din dreptul comunitar, în prezent dreptul UE^[210]. CJUE a hotărât, de asemenea, că statele membre încalcă obligațiile care le revin în conformitate cu dreptul UE în cazul în care nu adoptă măsurile necesare pentru punerea în aplicare a unui acord internațional încheiat de Uniune^[211]. Cu alte cuvinte, acordurile încheiate de Uniunea

^[207] *Avizul 1/76* (supra, nota 45); S. MARCHISIO, „EU's Membership in International Organisations”, în E. CANNIZZARO, *The European Union as an Actor in International Relations* (Kluwer, 2002); R. FRID, *The Relations between the EC and International Organizations – Legal Theory and Practice* (Kluwer, 1995).

^[208] Alte exemple includ Organizația pentru Alimente și Agricultură și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare. În unele cazuri, UE a aderat la organizații internaționale preexistente, în timp ce în alte cazuri a participat la acordul prin care s-a creat o nouă organizație.

^[209] *Avizul 2/91* (supra, nota 49), pct. 1-5. A se vedea, cu toate acestea, cauza C-399/12, *Germania/Consiliul (OIV)* EU:C:2014:2258, susținând competența Consiliului de a decide cu privire la poziția de negociere care urmează să fie adoptată de către statele membre într-o organizație la care UE nu este parte.

^[210] Cauza 181/73, *Haegeman* [1974] ECR 449, pct. 5; *Avizul 1/91 (Acordul SEE I)* [1991] ECR 6079, pct. 37.

^[211] E.g., cauza C-239/03, *Comisia/Franța (Étang de Berre)* [2004] ECR I-9325.

Europeană sunt obligatorii pentru statele membre în virtutea obligațiilor care le revin potrivit dreptului UE, iar nu în baza dreptului internațional.

(B) SISTEMUL JURIDIC AL UE CA ORDINE JURIDICĂ AUTONOMĂ

În situațiile în care UE a devenit parte la o organizație sau un acord care înființează organe ale căror atribuții pot intra în conflict cu cele ale instituțiilor UE, Curtea a apărut cu înverșunare autonomia ordinii juridice a Uniunii. În *Avizul 1/76*, CJUE a exclus posibilitatea înființării unui tribunal special alcătuit din șase judecători ai CJUE și unul din Elveția, pe motiv că judecătorii CJUE s-ar putea confrunta cu un conflict de competență sau de loialitate față de două organe diferite^[212]. În *Avizul 1/91* privind Acordul SEE, propunerea de atribuire de competențe unei noi Curți a SEE, care ar fi fost alcătuită din trei judecători din cadrul CJUE și trei din cadrul statelor AELS, a fost apreciată ca incompatibilă cu dreptul UE^[213]. La fel a fost și faptul că acordul avea ca efect introducerea unui corp consistent de norme juridice care s-ar fi suprapus pe un fond de norme ale UE formulate în termeni identici, cu toate problemele de interpretare și de consecvență care ar fi decurs de acolo. S-a considerat că aceasta ar contraveni fostului art. 220 CE^[214] și, în general, principiilor fundamentale ale UE^[215]. În *Avizul 1/09* privind crearea unei noi instanțe de soluționare a litigiilor în materie de brevete, CJUE a decis că acordul avut în vedere pentru instituirea noii Curți internaționale, care ar fi acordat acestei instanțe competența exclusivă de a soluționa acțiunile formulate de persoane private în domeniul brevetelor, ar lipsi CJUE de competența sa de a pronunța hotărâri preliminare în beneficiul instanțelor naționale cu privire la chestiuni de interpretare care decurg din astfel de litigii, și, în consecință, era incompatibil cu tratatele UE^[216].

Mai șocant, însă, în *Avizul său* asupra compatibilității cu tratatele UE a proiectului de acord internațional privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, CJUE a declarat că prevederile proiectului de acord erau incompatibile cu tratatele UE, în principal din cauza modului în care aderarea la CEDO ar afecta autonomia dreptului UE^[217]. Potrivit Curții, nicio decizie a CEDO nu trebuie să aibă drept efect „faptul de a impune Uniunii și instituțiilor sale (...) o anumită interpretare a normelor dreptului Uniunii”^[218]. Cu toate acestea, în opinia CJUE, în acordul preconizat nu se prevăzuse nicio dispoziție pentru a asigura coordonarea art. 53 din Carta drepturilor fundamentale a UE (care, potrivit interpretării Curții, impunea ca standardele de protecție a drepturilor fundamentale prevăzute de statele membre să evite compro-

[212] *Avizul 1/76* (supra, nota 45).

[213] *Avizul 1/91* (supra, nota 210).

[214] Acest articol a fost înlocuit, în substanță, prin art. 19 TUE. Art. 19 stabilește obiectivul principal și rolul fundamental ale CJUE, prevăzând că acestea „asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor”.

[215] În urma renegocierii acordului, precum și a înlocuirii Curții SEE avute în vedere anterior cu o Curte AELS cuprinzând doar judecători din țările AELS, cu o competență mai limitată, CJUE a confirmat compatibilitatea acordului revizuit cu Tratatul CE: *Avizul 1/92* (Acordul SEE II) [1992] ECR I-2821. A se vedea și *Avizul 1/00* privind înființarea unui Spațiu aerian european comun [2002] ECR I-3493, în care Curtea a subliniat importanța „păstrării autonomiei” ordinii juridice a UE.

[216] *Avizul 1/09* EU:C:2011:123.

[217] *Avizul 2/13* emis la 18 decembrie 2014, pct. 179-200. Pentru Concluziile AG, a se vedea EU:C:2014:2475.

[218] *Idem*, pct. 184.

miterea nivelului de protecție prevăzut în Cartă sau a supremației, unității și caracterului efectiv al dreptului Uniunii) cu art. 53 din CEDO (care rezervă, în esență, părților contractante posibilitatea de a prevedea standarde de protecție a drepturilor fundamentale *mai ridicate* decât cele garantate de această convenție)^[219]. În al doilea rând, CJUE a estimat că nu se prevede nimic în acordul preconizat care să garanteze că nu va fi compromisă funcționarea cerinței „încrederii reciproce” dintre statele membre în ceea ce privește prezumția de respectare a drepturilor fundamentale în anumite domenii ale dreptului UE^[220]. În al treilea rând, CJUE s-au temut că funcționarea noului Protocol 16 la CEDO, care permitea instanțelor statelor membre să adreseze CEDO cereri de aviz consultativ, ar putea submina atât autonomia dreptului UE, cât și cerința ca anumite instanțe naționale să introducă în fața CJUE o trimitere preliminară prealabilă^[221].

Curtea a reținut că și alte prevederi sunt incompatibile cu dreptul UE, inclusiv unele aspecte ale „mecanismului copârâului”, procedura implicării prealabile a CJUE în cauze pendinte în fața CEDO și probabilitatea ca CEDO să devină competentă în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor în materie de PESCE asupra cărora CJUE nu are competență. Un obstacol final pentru acordul preconizat a fost art. 344 TFUE, care confirmă competența exclusivă a CJUE, și în conformitate cu care statele membre se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea. În *Avizul 2/13*, CJUE a decis că dispoziția prevăzută la art. 5 din acordul preconizat, menită să recunoască rolul său în orice diferend între statele membre ale UE sau între aceste state și UE, era insuficientă pentru a conserva competența exclusivă a CJUE, și că numai o excludere expresă a competenței Curții Europene a Drepturilor Omului care decurge din art. 33 din CEDO în privința litigiilor dintre statele membre sau dintre acestea și Uniune referitoare la aplicarea CEDO în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii ar fi compatibilă cu art. 344 TFUE^[222].

Încălcarea art. 344 a fundamentat și soluția din cauza *Sellafeld/MOX Plant*, într-o acțiune introdusă de Comisie împotriva Irlandei; în speță, Irlanda inițiasse un proces împotriva Regatului Unit, în fața Tribunalului arbitral internațional prevăzut de Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării (UNCLOS), în legătură cu încălcarea obligației de a proteja mediul marin, prin funcționarea fabricii MOX situată pe coasta Mării Irlandei^[223]. CJUE a decis că încălcarea în cauză privea un domeniu de competență externă partajată și că aspectele reglementate de dispozițiile relevante din UNCLOS, la care UE era parte, au fost deja reglementate în mare măsură de dreptul UE. Subliniind faptul că art. 282 din UNCLOS face posibilă evitarea unei astfel de încălcări a competenței exclusive a Curții, astfel încât să fie păstrată autonomia sistemului juridic al Uniunii (dând prioritate sistemului de soluționare a diferendelor prevăzut de Tratatul UE), CJUE a statuat că litigiul intra, într-adevăr, în competența UE, și că Irlanda a încălcat obligațiile care îi reveneau în temeiul art. 259 și art. 344 TFUE și că, prin supunerea diferendului atenției Tribunalului UNCLOS, a riscat autonomia dreptului UE^[224].

[219] *Idem*, pct. 187-190.

[220] *Idem*, pct. 191-195.

[221] *Idem*, pct. 196-199.

[222] *Idem*, pct. 201-214.

[223] Cauza C-459/03, *Comisia/Irlanda* [2006] ECR I-4635.

[224] *Idem*, pct. 124-128.

(C) EFECTUL ALTOR NORME DE DREPT INTERNAȚIONAL ȘI AL ACORDURILOR INTERNAȚIONALE LA CARE STATELE MEMBRE SUNT PARTE

Articolul 216 alin. (2) TFUE menționează doar acordurile care au fost încheiate de Uniune și nu face nicio referire la alte norme de drept internațional. Totuși, Curtea a recunoscut caracterul obligatoriu al unor alte astfel de norme. Mai mult, așa cum am văzut mai sus, art. 3 alin. (5) TUE declară că Uniunea contribuie la „respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite”. Cu toate acestea, cauzele în care CJUE a invocat sau aplicat reguli sau principii de drept internațional, altele decât acordurile internaționale la care este parte, rămân puține la număr^[225].

Cu două decade în urmă, în cauza *Poulsen*, CJUE a statuat că UE trebuie să respecte dreptul internațional în exercitarea atribuțiilor sale^[226] și în special că aceasta trebuie să respecte regulile dreptului internațional cutumiar în momentul adoptării unui regulament prin care se suspendă drepturile preferențiale de comerț rezultând dintr-un acord încheiat cu o țară nemembră. La scurt timp după, în cauza *Racke*, Curtea a reținut că regulile dreptului internațional cutumiar referitoare la denunțarea și suspendarea relațiilor stabilite de tratate, pe motivul modificării fundamentale a condițiilor în care tratatul fusese încheiat (*rebus sic stantibus*), sunt obligatorii pentru instituțiile UE și fac parte din ordinea juridică a Uniunii^[227]. Într-o hotărâre având ca obiect Acordul internațional privind produsele lactate, Curtea a recurs, în scopul interpretării, la regula generală de drept internațional care cere părților oricărui acord să dea dovadă de bună-credință în executarea acestuia^[228]. În cauza *Firma Brita*, în care un litigiu în domeniul vamal masca politicile complexe din Orientul Mijlociu, CJUE a hotărât că UE trebuie să respecte principiul general de drept internațional privind efectul relativ al tratatelor – care își găsește o expresie particulară și în art. 34 din Convenția de la Viena –, potrivit căruia un tratat nu creează nici obligații, nici drepturi pentru state terțe fără consimțământul lor^[229]. Reflectând, fără îndoială, disputa politică extrem de contestată asupra așezărilor israeliene din teritoriile ocupate, care stătea la baza faptelor cauzei, hotărârea a fost criticată de unii pentru o utilizare a dreptului internațional „prost fundamentată, incompletă, unidimensională și selectivă”^[230] și pentru ridicarea unui număr egal de întrebări cu cel al răspunsurilor oferite^[231], în timp ce alții au lăudat contribuția Curții în susținerea dreptului umanitar și drepturilor poporului palestinian^[232].

[225] Pentru un studiu privind utilizarea dreptului internațional de către CJUE pe parcursul a zece ani, a se vedea G. DE BÚRCA, „International Law before the Courts: The EU and the US Compared” (2015) 55 *Virginia Journal of International Law*, în curs de publicare.

[226] Cauza C-286/90, *Anklagemyndigheden/Poulsen și Diva Navigation* [1992] ECR I-6019, pct. 9.

[227] Cauza C-162/96, *Racke GmbH & Co/Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-3655, pct. 46.

[228] Cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (supra, nota 174), pct. 30.

[229] Cauza C-386/08, *Firma Brita* EU:C:2011:347, pct. 44.

[230] G. HARPAZ și E. RUBINSON, „The Interface between Trade, Law and Politics and the Erosion of Normative Power Europe: Comment on Brita” (2010) 35 *ELRev* 551.

[231] I. KORNFELD, „ECJ Holds that West Bank Products are Outside the Scope of the EU – Israel Association Agreement” (2010) 14 *ASIL Insight*.

[232] C. PERRIN, „Products from the Colonies: Labelling or Prohibition?": <http://mondoweiss.net/2013/04/products-labeling-prohibition>.

Dreptul internațional cutumiar a fost invocat și utilizat în moduri contestate în fața CJUE în alte hotărâri de mare importanță. În cauza *Aviation Emissions*, extinderea de către UE a regimului său privind emisiile din sectorul aviației asupra companiilor aeriene din țări terțe care aterizau în UE a fost contestată, *inter alia*, pentru încălcarea principiului jurisdicțional al teritorialității, în conformitate cu dreptul internațional cutumiar. CJUE a confirmat că se poate pronunța într-o astfel de acțiune, în care se susține invaliditatea unui regulament UE pentru incompatibilitate cu principiile dreptului internațional cutumiar, însă, prin raportare la situația de fapt, Curtea a constatat că nu exista nicio incompatibilitate^[233].

În celebra cauză *Kadi*, CJUE a decis că obligația Uniunii de a respecta dreptul internațional în exercitarea competențelor sale, precum și importanța deosebită acordată rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU în temeiul Capitolului VII din Carta ONU, nu împiedică Curtea să anuleze măsuri ale UE de punere în aplicare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate în cazul în care aceste măsuri ar încălca drepturile fundamentale protejate în cadrul dreptului UE^[234]. Potrivit hotărârii CJUE, „obligațiile impuse printr-un acord internațional”, chiar și prin Carta ONU, „nu pot avea ca efect prejudicierea principiilor constituționale ale Tratatului CE”^[235]. Curtea a statuat în continuare că, și în cazul în care Carta ONU ar prima asupra actelor secundare ale UE, aceasta nu ar avea prioritate față de tratatele UE sau principiile generale ale dreptului UE^[236]. Într-o hotărâre dramatică asupra autonomiei sistemului juridic al UE și a independenței acestuia față de ordinea juridică internațională, CJUE a declarat că „un acord internațional nu poate să aducă atingere competențelor stabilite prin tratate sau, în consecință, autonomiei sistemului juridic comunitar”^[237]. Cauza *Kadi* este discutată pe larg în Capitolul 11.

În ceea ce privește acordurile internaționale la care UE nu este parte, dar care sunt obligatorii pentru statele membre, art. 351 TFUE precizează că drepturile și obligațiile care rezultă din convențiile încheiate până la 1 ianuarie 1958 (sau, pentru statele membre aderente, înainte de data aderării acestora) între statele membre și state terțe nu vor fi afectate de prevederile TUE sau TFUE. Cu alte cuvinte, obligațiilor preexistente ale statelor în temeiul acordurilor internaționale la care acestea sunt parte le este acordat un oarecare grad de protecție. CJUE a clarificat încă și mai mult, în diferite litigii, condițiile de aplicare a art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE), inclusiv în cauza *T. Port*:

Astfel, pentru ca o prevedere comunitară să fie lipsită de efect ca urmare a unei convenții internaționale, trebuie îndeplinite două condiții: convenția trebuie să fi fost încheiată anterior intrării în vigoare a Tratatului și să prevadă în favoarea statului terț drepturi a căror respectare acesta o poate impune statului membru implicat^[238].

În cauzele privind tratatele bilaterale de investiții (TBI), CJUE a decis că obiectivul art. 351 TFUE era acela de a arăta în mod clar, în conformitate cu principiile dreptului internațional

[233] Cauza C-366/10, *ATAA/Secretary of State for Energy and Climate Change* EU:C:2011:864. Pentru comentarii, a se vedea B. MAYER (2012) 49 CMLRev 1113; E. DENZA (2012) 37 ELRev 314; A. GATTINI (2012) 61 ICLQ 977, precum și G. DE BAERE și C. RYNGERT (2013) 18 EFAR 389. A se vedea și cauza C-63/09, *Walz/Clickair SA* [2010] ECR I-4239, referitoare la principiul cutumiar de drept internațional privind răspunderea statului.

[234] Cauzele C-402 și 415/05 P (*supra*, nota 145).

[235] *Idem*, pct. 285.

[236] *Idem*, pct. 306-308.

[237] *Idem*, pct. 282.

[238] Cauzele C-364-365/95, *T. Port GmbH & Co/Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1998] ECR I-1023, pct. 61.

nal, că aplicarea tratatelor UE nu afectează îndatorirea statului membru implicat de a respecta drepturile țărilor terțe în cadrul unui acord prealabil încheiat și de a-și îndeplini obligațiile ce îi revin din acesta^[239]. Cu toate acestea, Uniunea însăși nu este ținută de astfel de acorduri anterioare. Articolul 351 cuprinde doar o îndatorire din partea instituțiilor UE de a nu împiedica executarea de către statele membre a obligațiilor izvorâte dintr-un astfel de acord anterior, care conferă drepturi țărilor terțe^[240].

Mai mult, în măsura în care aceste acorduri nu sunt compatibile cu Tratatul UE, statele membre implicate au obligația de a efectua toate demersurile necesare în vederea eliminării incompatibilităților identificate. Cauza de mai jos ilustrează faptul că dificultățile întâmpinate de un stat membru în alinierea obligațiilor sale față de un stat terț la obligațiile sale decurgând din dreptul UE nu eliberează statul de obligația de a adapta și, unde este cazul, de a denunța acordul contradictoriu^[241].

Cauza C-84/98, Comisia/Portugalia

[2000] ECR I-5215

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 234 CEE a devenit art. 351 TFUE]

Ca urmare a aderării sale la UE în anul 1986, Portugaliei i s-a cerut să adapteze acordul său anterior cu Republica Federală Iugoslavia (RFI), astfel încât să respecte Regulamentul (CEE) 4055/86 de aplicare a principiului libertății de a presta servicii în transporturile maritime între state membre și țări terțe. Portugalia nu a făcut acest lucru, iar Comisia a introdus împotriva sa o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața CEJ.

CEJ

39. În speță, guvernul portughez nu a reușit să adapteze acordul contestat prin recurgerea la mijloace diplomatice, în interiorul termenului limită stabilit de Regulamentul (CEE) nr. 4055/86.

40. În această privință, trebuie avut în vedere faptul că Curtea a reținut deja că, în astfel de circumstanțe, în măsura în care este posibilă denunțarea unui astfel de acord conform dreptului internațional, statului membru vizat îi incumbă obligația de a face acest lucru [a se vedea în acest sens (...) Comisia/Belgia (1999) (...)].

41. Cu toate acestea, guvernul portughez contestă faptul nerespectării obligațiilor sale. (...)

[CEJ a concluzionat apoi că, în speță, nu era imposibil ca Portugalia să respecte drepturile RFI, din moment ce acordul însuși permitea părților să îl denunțe.]

58. Mai mult, trebuie arătat că, deși în cadrul articolului 234 din Tratat statele membre au dreptul de a alege măsurile corespunzătoare la care să recurgă, ele au și obligația de a elimina incompatibilitățile existente între o convenție încheiată înainte de aderarea la Comunitate și Tratatul CE. În cazul în care statul membru întâmpină dificultăți care fac imposibilă modificarea acordului, obligația denunțării acordului respectiv nu poate fi înlăturată.

59. În ceea ce privește argumentul că o astfel de denunțare ar implica neglijarea disproporționată a intereselor de politică externă ale Portugaliei în raport cu interesul Comunității, trebuie arătat că echilibrul între interesele de politică externă ale unui stat membru și interesul Comunității este deja reflectat în articolul 234 din Tratat, prin faptul că acesta permite unui stat membru să nu aplice o normă comunitară, în scopul respectării drepturilor unei țări terțe decurgând dintr-un

[239] Cauza 205/06, pct. 33; cauza C-249/06, pct. 34; cauza C-118/07 (*supra*, nota 74), pct. 34.

[240] Cauza 812/79, Avocatul General/Juan C. Burgoa [1980] ECR 2787, pct. 9.

[241] A se vedea și cauza C-170/98, Comisia/Belgia [1999] ECR I-5493; cauza C-62/98, Comisia/Portugalia [2000] ECR I-5171; cauza C-84/98, Comisia/Portugalia [2000] ECR I-5215.

acord anterior și să își îndeplinească obligațiile corespunzătoare. Acest articol permite și alegerea mijloacelor potrivite în vedere compatibilizării aceluiași acord cu dreptul comunitar.
(...)

61. În aceste condiții, trebuie reținut că, prin neîndeplinirea obligației de a denunța sau de a adapta acordul contestat astfel încât să se asigure accesul echitabil, liber și nediscriminatoriu al tuturor resortisanților Comunității la părțile de încărcătură convenite Republicii Portugheze, după cum prevede Regulamentul Consiliului (CEE) nr. 4055/86, Republica Portugheză a încălcat obligațiile care îi revin în virtutea articolelor 3 și 4 alineatul (1) din regulament.

În cauzele *TBI*^[242], CJUE a definit obligațiile statelor membre decurgând din art. 351 TFUE în termeni foarte largi. Acordurile, care fuseseră încheiate de Austria, Suedia și Finlanda cu mai multe țări terțe, cuprindeau dispoziții care garantau transferul liber, fără întârzieri nejustificate și în valută liber convertibilă, al plăților legate de o investiție. Articolul 63 TFUE interzice orice restricții privind circulația capitalurilor și plățile între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe, dar art. 64 alin. (2), art. 66 și art. 75 TFUE împuternicesc UE să adopte măsuri pentru a limita astfel de mișcări care implică investiții directe. *TBI* în cauză nu conțineau nicio prevedere care să permită suspendarea unilaterală a punerii lor în aplicare, în cazul în care UE ar exercita această competență. Curtea a respins argumentul statelor că acestea ar putea – în cazul în care Consiliul ar decide să-și exercite competența privind restricțiile întemeiată pe Tratatul UE – să negocieze cu partenerii lor țări terțe în vederea suspendării temporare a punerii în aplicare a acordurilor bilaterale. CJUE a decis că timpul necesar pentru astfel de negocieri internaționale ar fi în mod inherent incompatibil cu eficacitatea practică a măsurilor și că posibilitatea de a se baza pe mecanisme de drept internațional, precum suspendarea sau denunțarea acordurilor, ar fi prea nesigură pentru a garanta că măsurile Consiliului ar putea fi aplicate în mod efectiv. Simplul risc al prezenței unor dificultăți în punerea în aplicare a potențialelor măsuri viitoare ale Consiliului a fost suficient pentru ca CJUE să constate existența unei încălcări de către cele trei state membre în cauză.

În cazul *GATT 1947*, CEJ a statuat în cauza *International Fruit Company* că prevederile acestuia erau obligatorii pentru Comunitatea Europeană, în ciuda faptului că nu este parte la acesta. Curtea a declarat că CE și-a asumat funcțiile inerente politicii de tarife și comerț în întregime, de la expirarea perioadei de tranziție și, din moment ce acest domeniu era guvernat de GATT, prevederile acestui acord obligau Comunitatea^[243]. CJUE nu a aplicat totuși această doctrină a așa-numitei „succesiuni funcționale” în mai multe cauze ulterioare privind alte acorduri internaționale; astfel, Curtea a hotărât că UE nu este obligată printr-un acord internațional în cazul în care nu toate statele sunt parte la respectivul acord^[244], sau în situația în care nu au fost transferate de către state către UE toate competențele în domeniul care face obiectul acordului^[245].

[242] A se vedea supra, nota 74.

[243] Cauzele 21-24/72, *International Fruit Company NV/Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219, pct. 14-18.

[244] Cauza C-188/07, *Commune de Mesquer* [2008] ECR I-4501, pct. 85, privind două convenții internaționale privind poluarea cu hidrocarburi.

[245] Cauza C-366/10, *ATAA/Secretary of State for Energy and Climate Change* EU:C:2011:864, pct. 70-71 în ceea ce privește Convenția internațională privind aviația civilă, din moment ce statele nu transferaseră către UE toate atribuțiile care intră în domeniul de aplicare a convenției. A se vedea și cauzele C-402/05 și 415/05 *Kadi* (supra, nota 145), în care CJUE nu a acceptat opinia Tribunalului potrivit căreia UE s-a subrogat efectiv în obligațiile statelor membre decurgând din Carta ONU, în materie de sancțiuni.

8. EFECTUL JURIDIC AL ACORDURILOR INTERNAȚIONALE ÎN ORDINEA JURIDICĂ A UE

Una dintre temele juridice majore în cadrul relațiilor externe ale UE a constituit-o problema efectului pe care l-ar putea avea acordurile internaționale în cadrul ordinii juridice a Uniunii^[246]. Astfel cum am văzut mai sus, acordurile internaționale la care participă UE sunt considerate parte integrantă a ordinii sale juridice^[247] și sunt obligatorii pentru Uniune, în conformitate cu art. 216 alin. (2) TFUE. Am văzut de asemenea în Capitolul 7 că, în cazul celor mai multe forme obligatorii de drept al Uniunii, Curtea a reținut că pot avea, în principiu, efect direct.

Se pot aduce argumente atât în favoarea, cât și împotriva efectului direct al acordurilor internaționale față de persoane private ce le invocă în fața instanțelor naționale. Pe de o parte, ca tratate încheiate cu alte state sau organizații internaționale, ele pot fi privite ca acorduri internaționale tradiționale obligatorii doar pentru statele sau organizațiile care le-au semnat, fără a avea nicio calitate „executorie *per se*” automată și fără a conferi drepturi sau a impune obligații persoanelor private. Pe de altă parte, ca acorduri la care participă UE, ele pot fi privite ca împărtășind unele dintre caracteristicile cheie ale dreptului UE și în special ar putea beneficia de efect direct și ar fi susceptibile de a fi invocate de către persoanele private ori de câte ori sunt suficient de clare și necondiționate. Optând în mare pentru abordarea conform căreia acordurile încheiate de Uniune sunt integrate în dreptul statelor membre, Curtea a reținut că, *în anumite condiții*, acordurile internaționale pot avea efect direct.

Cu toate acestea, vom vedea că în domeniul acordurilor internaționale intră în scenă o serie de considerații de ordin politic și strategic, iar problema dacă prevederile unui anumit acord pot fi sau nu invocate în litigiile dintre particulari (au sau nu efect direct) nu este tranșată doar prin referire la criteriile juridice definite inițial în *Van Gend en Loos*.

Chestiunea care a dominat acest domeniu timp de mulți ani și a generat o literatură academică vastă, anume dacă prevederile Acordului General pentru Tarife și Comerț (GATT) din anul 1947 și acordurile succesoare ale Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) pot avea efect direct, a fost ridicată în urmă cu câteva decenii.

Cauzele 21-24/72, *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit*

[1972] ECR 1219

O instanță olandeză a introdus o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare în fața CEJ, întrebând dacă avea competența de a verifica validitatea unor regulamente comunitare față de o prevedere a dreptului internațional și, în caz afirmativ, dacă regulamentele în discuție contraveneau GATT.

CEJ

7. Pentru ca incompatibilitatea unui act comunitar cu o dispoziție de drept internațional să afecteze validitatea acestui act, trebuie mai întâi ca Comunitatea să fie ținută de acea dispoziție.

[246] A se vedea M. MENDEZ, *The Legal Effect of EU Agreements* (Oxford University Press, 2013).

[247] A se vedea *supra*, nota 210.

8. În cazul în care invaliditatea actului este invocată în fața unei instanțe naționale, acea dispoziție de drept internațional trebuie, de asemenea, să fie de natură a conferi justițiabililor din Comunitate dreptul de a se prevala de ea în instanță.

(...)

18. Prin urmare, reiese că, din moment ce Comunitatea și-a asumat, în temeiul Tratatului CE, competențe exercitate anterior de statele membre în domeniul de aplicare al Acordului General, dispozițiile acestui acord au ca efect crearea de obligații pentru Comunitate.

19. Trebuie, de asemenea, să examinăm dacă dispozițiile Acordului General conferă justițiabililor din Comunitate dreptul de a se prevala de acesta în justiție în scopul de a contesta validitatea unui act comunitar.

20. În acest scop, trebuie avute în considerare spiritul, economia și termenii Acordului General.

Din diferite aspecte ale GATT, inclusiv „gradul mare de flexibilitate al prevederilor sale”, posibilitățile de derogare și puterea de sustragere unilaterală de la obligații, Curtea a tras concluzia că acesta nu este „apt să confere cetățenilor Comunității drepturi pe care aceștia să le poată invoca în fața instanțelor”. Cu alte cuvinte, din perspectiva criteriilor efectului direct stabilite în cauzele anterioare, prevederile GATT nu erau suficient de clare și necondiționate, în sensul că permiteau ca obligațiile pe care le cuprindeau să fie modificate și lăsau loc unui grad prea mare de flexibilitate. Curtea nu era dispusă să acorde efect direct unor obligații internaționale de acest tip, fără îndoială și din cauza faptului că acestea erau de regulă invocate pentru a contesta legalitatea legislației UE în fața unei instanțe naționale^[248].

În cauza ulterioară *Polydor*, Curtea a hotărât că, deși era formulată identic unei prevederi din Tratatul CEE pe atunci (în prezent art. 34 TFUE), o prevedere a acordului de schimb privind libera circulație a mărfurilor nu putea fi interpretată în același fel și nu trebuia să i se atribuie efect direct, din moment ce acordul cu Portugalia nu avea același scop și aceleași obiective ca Tratatul CEE, acelea de realizare a unei piețe unice^[249].

Cu toate acestea, în cauza *Kupferberg*^[250], Curtea a hotărât că o altă prevedere a acordului portughez pentru liber schimb avea efect direct, întrucât prevederea era necondiționată, suficient de clară și aplicarea sa directă se încadra în scopul acordului. Este remarcabil că, spre deosebire de cauzele GATT, declararea acordului de schimb în *Kupferberg* ca având efect direct a avut drept consecință extinderea sferei regulilor UE, și nu contestarea sau invalidarea acestora. În mod similar, Curtea a reținut că prevederile Convenției inițiale de la Lomé, care guverna relațiile dintre UE și statele africane, din Caraibe și ale Pacificului, aveau efect direct, în situațiile în care se contesta compatibilitatea cu Convenția a legislației naționale, nu a legislației Uniunii^[251].

La punctul 8 al hotărârii *International Fruit* (de mai sus), Curtea părea să echivaleze efectul direct cu posibilitatea controlului legalității și să-l excludă pe ultimul în absența primului. Însă, în cauza ulterioară *Nakajima*, Curtea a făcut distincție între „efectul direct” al prevederilor unui acord comercial internațional (prin conferirea de drepturi persoanelor

^[248] Acest lucru a fost confirmat în varii cauze ulterioare cauzei *Kupferberg*, inclusiv în cauza 9/73, *Schlüter/Hauptzollamt Lörrach* [1973] ECR 1135 și cauza C-469/93, *Amministrazione delle Finanze dello Stato Chiquita Italia* [1995] ECR I-4533.

^[249] Cauza 270/80, *Polydor Ltd and RSO Records Inc/Harlequin Record Shops Ltd și Simons Records Ltd* [1982] ECR 329.

^[250] Cauza 104/81, *Hauptzollamt Mainz/CA Kupferberg & Cie KG* [1982] ECR 3641; G. BEBR, „Agreements Concluded by the Community and their Possible Direct Effect: From International Fruit Company to Kupferberg” (1983) 20 CMLRev 35.

^[251] Cauza C-469/93 (*supra*, nota 248).

private), pe de o parte, și posibilitatea invocării acelor prevederi în fața CJUE pentru a susține că legislația UE era incompatibilă cu acestea, pe de altă parte^[252]. Ulterior, în cauza *Germania/Comisia*, CJUE a stabilit cu claritate că o prevedere a GATT putea fi invocată în scopul susținerii incompatibilității unei măsuri a UE doar în două situații: (1) în cazul în care UE intenționa să pună în aplicare acea obligație sau (2) în cazul în care măsura UE contestată se referea expres la o anumită prevedere din GATT^[253].

Cu toate acestea, în cauza *Ikea Wholesale*, Curtea pare să restrângă raționamentul din *Nakajima* și *Germania/Comisia*^[254]. În jurisprudența anterioară, CJUE a admis că UE intenționează, în adoptarea legislației antidumping la nivelul UE, să îndeplinească obligațiile care decurg din GATT și din Acordul internațional antidumping. Aplicând principiul *Nakajima*, validitatea regulamentului Consiliului prin care se impuneau taxe antidumping definitive ar trebui evaluată nu numai în lumina legislației generale antidumping a UE, ci, de asemenea, prin raportare la Acordul antidumping. În cauza *Ikea Wholesale*, totuși, Curtea a tratat intenția inițială a UE de a legifera în conformitate cu Acordul antidumping ca fiind înlocuită printr-un regulament ulterior, care excludea rambursarea taxelor, în ciuda unui raport ulterior al organului de soluționare a litigiilor al OMC (OSL) care reținea că reglementarea UE în cauză a încălcat Acordul antidumping^[255]. Acest lucru înseamnă că marja politică de manevră de care dispuneau instituțiile UE în punerea în aplicare a acordurilor OMC a fost extinsă în continuare, permițându-le acestora să refuze să dea curs unei hotărâri a OSL cu privire la compatibilitatea unei măsuri a UE cu Acordul antidumping, chiar și în cazul în care UE legiferasse în prealabil cu intenția de a pune în aplicare acordul respectiv. De asemenea, în cauza *Van Parys*, Curtea a refuzat să aplice principiul *Nakajima* situației unui regulament al UE destinat să pună în aplicare o hotărâre a OSL și să aprecieze validitatea regulamentului în lumina normelor OMC în cauză, declarând că UE nu a avut, în această situație, intenția să pună în aplicare o „anumită obligație” în cadrul OMC^[256].

În ciuda abordării restrictive a aplicabilității principiului *Nakajima*, Curtea a aplicat în alte cauze obligația interpretării armonioase – adică principiul conform căruia dreptul UE trebuie interpretat în lumina dreptului internațional și a acordurilor internaționale obligatorii^[257] – unor prevederi din GATT și din alte acorduri OMC, cum ar fi cele legate de aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală (TRIPs)^[258]. Aceasta are drept consecință întărirea eficienței lor în anumite condiții, deși, de regulă, nu atunci când sunt invocate pentru a contesta măsuri ale Uniunii.

^[252] Cauza C-69/89, *Nakajima/Consiliul* [1991] ECR 2069, pct. 28-29. În acest scop, potrivit susținerilor Curții, este necesar doar ca prevederile să fie obligatorii pentru Comunitate. Totuși, în speță, CJUE a decis că regulile comunitare anti-dumping în discuție nu intrau în conflict cu Codul anti-dumping adoptat în cadrul GATT. A se vedea și cauza 70/87, *Fedol/Comisia* [1989] ECR 1781 și a se compara cu cauza C-76/00 P, *Petro tub SA și Republica SA/Consiliul* [2003] ECR I-79.

^[253] Cauza C-280/93, *Germania/Comisia* [1994] ECR I-4873; a se vedea și cauza C-76/00 P, *Petro tub*, *ibidem*, în care un regulament al Consiliului a fost anulat pentru incompatibilitate cu Codul anti-dumping GATT/OMC.

^[254] Cauza C-351/04, *Ikea Wholesale* [2007] ECR I-7723; C. HERRMANN, Notă (2008) 45 CMLRev 1507.

^[255] *Idem*, pct. 35.

^[256] Cauza C-377/02, *Van Parys/BIRB* [2005] ECR I-1465, pct. 40-41. Această soluție a fost confirmată de CJUE în cauzele C-120 și 121/06, *FIAMM și Fedon/Consiliul și Comisia* [2008] ECR I-6513, pct. 115.

^[257] Cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (*supra*, nota 174), pct. 52; cauza C-341/95, *Safety Hi-Tech/S & T srl* [1998] ECR I-4355, pct. 20; cauza C-286/90, *Poulsen* (*supra*, nota 226), pct. 9; cauza C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforning* [2009] ECR I-9967, pct. 51.

^[258] Cauza C-53/96, *Hermès International/FHT Marketing Choice* [1998] ECR I-3603; cauzele C-300 și 392/98, *Dior/Tuk Consultancy* [2000] ECR I-11307; cauza C-245/02, *Anheuser-Busch Inc/Budějovický Budvar, národní podnik* [2003] ECR I-10989, pct. 54-57.

După înființarea OMC și adoptarea noului GATT în anul 1994, s-a susținut că, având în vedere prevederile modificate și mijloacele mai eficiente de soluționare a diferendelor și de punere în aplicare a dispozițiilor prevăzute de noul sistem, premisele pe baza cărora s-a stabilit că GATT 1947 nu are efect direct nu mai sunt valabile^[259].

CJUE a abordat direct această problemă în cauza *Portugalia*.

Cauza C-149/96, *Portugalia/Consiliul*

[1999] ECR I-8395

Portugalia a introdus o acțiune în vederea anulării unei Decizii a Consiliului din 1996, susținând *inter alia* că decizia încălca regulile OMC, inclusiv prevederile GATT 1994. Curtea a început prin a arăta că numai în cazul în care acordul internațional nu reglementează el însuși chestiunea efectelor pe care le produc prevederile sale în cadrul sistemelor de drept ale părților, această chestiune urmează a fi decisă de instanțe.

CEJ

36. Deși este adevărat, după cum observă guvernul portughez, că acordurile OMC diferă semnificativ față de dispozițiile GATT din 1947, în special datorită întăririi regimului de salvagardare și mecanismului de soluționare a diferendelor, sistemul care rezultă din acele acorduri atașează totuși o importanță considerabilă și negocierii între părți.

[CJUE a examinat regulile privind soluționarea diferendelor cuprinse în OMC și a reținut că, deși acestea prevedeau retragerea oricăror măsuri considerate incompatibile cu normele OMC, ele permiteau și plata unei compensații în locul retragerii măsurii, ca măsură temporară, atunci când retragerea nu ar fi practică. Dacă un stat membru OMC nu respecta o recomandare făcută de organul de soluționare, aceluia membru i se cerea să inițieze negocieri cu cealaltă parte în conflict, „în scopul de a identifica o compensație acceptabilă pentru ambele”. Curtea a continuat:]

40. În aceste condiții, a impune organelor judiciare să înlăture aplicarea regulilor dreptului intern care sunt incompatibile cu acordurile OMC ar avea drept consecință lipsirea organelor legislative sau executive ale părților contractante de posibilitatea, recunoscută de articolul 22 al memorandumului, de a găsi soluții prin negociere, chiar și cu titlu temporar.

41. Rezultă că acordurile OMC, interpretate în lumina obiectului și scopului lor, nu determină mijloacele juridice corespunzătoare care să asigure aplicarea lor cu bună credință în ordinea juridică a părților contractante.

42. În ceea ce privește, în special, aplicarea acordurilor OMC în ordinea juridică comunitară, trebuie reținut că, în conformitate cu preambulul său, acordul de înființare a OMC, inclusiv anexele, se bazează, la fel ca și GATT 1947, pe principiul negocierilor conduse pe baza reciprocității și a avantajelor reciproce. Astfel, el se deosebește, în ceea ce privește Comunitatea, de acordurile încheiate de aceasta cu țări terțe, care instituie o oarecare asimetrie a obligațiilor sau creează relații speciale de integrare cu Comunitatea, cum ar fi acordul supus interpretării Curții în cauza *Kupferberg*.

43. Mai mult, este bine cunoscut faptul că unele dintre părțile contractante, care se numără din punct de vedere comercial printre partenerii cei mai importanți ai Comunității, au dedus, în lumina obiectului și scopului acordurilor OMC, că acestea din urmă nu se află printre normele față de care organele lor judiciare verifică legalitatea regulilor dreptului lor intern.

44. Într-adevăr, faptul că instanțele uneia dintre părți apreciază că anumite prevederi ale unui acord încheiat de Comunitate sunt de aplicabilitate directă, în vreme ce instanțele celeilalte părți

^[259] A se vedea, e.g., cauza T-228/95 R, *S Lehrfreund Ltd/Consiliul și Comisia* [1996] ECR II-111, pct. 28, și numeroase cauze care l-au urmat. Există, de asemenea, o literatură academică vastă și specializată cu privire la acest subiect.

nu recunosc o astfel de aplicare directă, nu este suficient în sine pentru a constitui o lipsă de reciprocitate în punerea în aplicare a acordului (*Kupferberg*, citată mai sus, punctul 18).

45. Cu toate acestea, lipsa de reciprocitate în această privință din partea partenerilor comerciali ai Comunității, în raport cu acordurile OMC, care se bazează pe „principiul reciprocității avantajelor” și care se disting prin aceasta de acordurile încheiate de Comunitate menționate la punctul 42 din prezenta hotărâre, riscă să ducă la un dezechilibru în aplicarea regulilor OMC.

46. Într-adevăr, a accepta că sarcina de a asigura conformitatea dreptului comunitar cu aceste reguli revine direct instanței comunitare ar priva organele legislative și executive ale Comunității de marja de manevră de care beneficiază organele similare ale partenerilor comerciali ai Comunității.

47. Din toate aceste considerente rezultă că, ținând seama de natura și de economia textului, acordurile OMC nu se află în principiu printre normele față de care Curtea trebuie să controleze legalitatea actelor adoptate de instituțiile Comunității.

Apoi, Curtea a hotărât că niciuna dintre cele două condiții definite în cauzele *Nakajima* și *Germania*^[260] nu era îndeplinită și, prin urmare, nu putea să verifice legalitatea deciziei Consiliului în lumina regulilor OMC. Astfel, CJUE a citat o serie de factori ca argumente împotriva aplicabilității directe a acordurilor OMC.

Mai întâi, acordurile însele nu precizează clar care urmează să fie metodele proprii de punere în aplicare, având în vedere că în anumite condiții este permisă compensarea ca o alternativă la aplicarea directă și că este loc de negociere cu privire la recomandările emise de organele de soluționare a diferendelor ale OMC.

În al doilea rând, Curtea a apreciat că OMC se bazează în continuare pe principiul negocierilor reciproc avantajoase, nu pe angajamente juridice clare și obligatorii de genul celor care apar în cadrul altor acorduri internaționale la care participă Uniunea. Astfel de alte acorduri includ, aparent, pe acelea care implică o „asimetrie a obligațiilor”, în cazul cărora este oferită o garanție clară de punere în executare de către UE, indiferent de lipsa reciprocității directe în relația cu cealaltă parte – spre exemplu, acordurile anterioare de la Lomé cu statele ACP, precum și pe acelea care implică o relație specială de integrare cu UE, cum ar fi acordul de liber schimb cu Portugalia din *Kupferberg* sau acordurile de asociere europene^[261]. Cu alte cuvinte, lipsa de reciprocitate a obligațiilor și angajamentelor din cadrul unui acord internațional nu a constituit un motiv suficient, în sine, pentru ca CJUE să nu recunoască aplicabilitatea directă a unui astfel de acord. Cu toate acestea, Curtea nu era dispusă să recunoască acordurilor OMC un astfel de efect juridic în cadrul ordinii juridice a UE, din cauza tipului special de lipsă de reciprocitate în legătură cu punerea în aplicare pe care l-ar implica aceasta – și anume instanțele UE ar fi dat efect obligațiilor cuprinse în aceste acorduri de comerț multilaterale și vaste, în timp ce ceilalți parteneri comerciali se puteau bucura de întreaga „marjă de manevră” permisă expres de acorduri. De asemenea, CJUE a comentat că lipsa de reciprocitate, din perspectiva disponibilității de a recunoaște aplicabilitatea directă a acordurilor OMC, ar putea duce la „aplicarea neuniformă a regulilor OMC”.

Hotărârea Curții în cauza *Portugalia* a generat o nouă avalanșă de comentarii în literatura de specialitate, dintre care multe acceptau că, deși raționamentul juridic nu era tocmai

[260] A se vedea *supra*, notele 252-253.

[261] A se vedea *supra*, nota 105.

convingător, motivarea politică a hotărârii era relativ evidentă^[262]. Pentru unii, această motivație este regretabilă^[263]; pentru alții, ea este în întregime pragmatică și chiar lăudabilă, având în vedere criticile din ce în ce mai numeroase la adresa sistemului OMC pentru preferința arătată față de liberalizarea comerțului, în dauna altor valori sociale și de mediu^[264].

De la hotărârea *Portugalia*, CJUE și TPI au rezistat în repetate rânduri încercărilor de a restrânge sfera de aplicare a hotărârii. CJUE a eliminat orice urmă de incertitudine cu privire la efectul direct al prevederilor GATT^[265] și a confirmat aplicarea aceluiași raționament și în cazul altor acorduri OMC, cum ar fi cele referitoare la aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală (TRIPS)^[266] și la barierele tehnice în calea comerțului (BTC)^[267]. TPI a respins, de asemenea, o serie de argumente juridice creative, inclusiv încercări de a se recurge la art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE)^[268] sau la principiul *pacta sunt servanda*^[269] ori de a invoca prevederile acordurilor OMC în contextul acțiunilor în despăgubiri^[270]. Au fost făcute și o serie de încercări nereușite de a invoca principiile *Nakajima* și *Germania*^[271] în scopul de a se prevala de efectele hotărârii unei camere de soluționare a conflictelor din cadrul sistemului OMC^[272], susținându-se, mai exact, că UE intenționa să aplice sau să execute o anumită obligație din cadrul OMC în urma unui proces de soluționare a unui diferend^[273]. În ciuda respingerii altor încercări ulterioare de acest tip în cauzele *IKEA* și *Biret*, CJUE, în cauza *Biret*, pare a fi lăsat deschisă posibilitatea ca o prevedere din acordurile OMC – inclusiv, ca în acest caz, din Acordul privind standardele sanitare și fitosanitare (SSF) –, să poată fi invocată pentru a se contesta legalitatea unei măsuri a Uniunii în contextul unei acțiuni în despăgubiri, după expirarea unui termen rezonabil pentru respectarea unei hotărâri emise de un organ de soluționare a diferendelor din cadrul OMC^[274]. Cu toate acestea, în cauza *FIAMM*, Curtea a

[262] Pentru un exemplu, a se vedea S. PEERS, „Fundamental Right or Political Whim? WTO Law and the ECJ”, în G. DE BÚRCA și J. SCOTT (ed.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues* (Hart, 2001) 111, 120-122.

[263] A se vedea, e.g., G. ZONNEKEYN, „The Status of WTO Law in the Community Legal Order: Some Comments in the Light of the Portuguese Textiles Case” (2000) 25 *ELRev* 293; S. GRILLER, „Judicial Enforceability of WTO Law in the EU” (2000) 3 *JIEL* 441. Un susținător îndelungat al efectului direct și al posibilității examinării în instanță a acordurilor GATT/OMC a fost E.-U. PETERSMANN, „The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948” (1994) 31 *CMLRev* 1157.

[264] A. ROSAS, „Portugal v Council” (2000) 37 *CMLRev* 797.

[265] Cauza C-307/99, *OGT/Hauptzollamt Hamburg-St Annen* [2001] ECR I-3159.

[266] Cauzele C-300 și 392/98, *Dior/Tuk Consultancy* [2000] ECR I-11307; cauza C-89/99, *Schieving-Nijstad/Groeneveld* [2001] ECR I-5851, pct. 51-55; cauza C-245/02, *Anheuser-Busch* (supra, nota 258), pct. 54-57; cauza T-279/03, *Galileo International Technology LLC/Comisia* [2006] ECR II-1291.

[267] Cauzele C-27 și 122/00, *The Queen/Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex p Omega Air Ltd și alții* [2002] ECR I-2569.

[268] Cauza T-2/99, *T. Port GmbH/Consiliul* [2001] ECR II-2093; cauza T-3/99, *Bananatrading GmbH/Consiliul* [2001] ECR II-2093. Pentru spețe anterioare cauzei *Portugalia/Consiliul* în care s-a încercat utilizarea art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE) în contextul GATT, a se vedea cauzele C-364 și 365/95, *T. Port* (supra, nota 238).

[269] Cauza T-383/00, *Beamglow Ltd/Parlamentul, Consiliul și Comisia* [2005] ECR II-5459.

[270] Cauza T-18/99, *Cordis Obst und Gemüse Großhandel/Comisia* [2001] ECR II-913; cauza T-30/99, *Bocchi Food Trade International/Comisia* [2001] ECR II-943; cauza T-52/99, *T. Port/Comisia* [2001] ECR II-981.

[271] A se vedea supra, notele 252-253. Comisia a susținut că excepția *Nakajima* ar trebui eliminată sau tratată ca un aspect al obligației de interpretare armonioasă cu dreptul internațional, dar avocatul general a respins argumentul și CEJ nu l-a discutat: cauza C-313/04, *Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk/Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung* [2006] ECR I-6331.

[272] Anterior, a se vedea cauzele T-18/99, *Cordis*, T-30/99, *Bocchi* și T-52/99, *T. Port* (supra, nota 270).

[273] Cauza T-19/01, *Chiquita Brands International, Inc/Comisia Comunităților Europene* [2005] ECR II-315, pct. 83-171.

[274] Cauza C-94/02 P, *Etablissements Biret et Cie SA/Consiliul* [2003] ECR I-10565, pct. 54-68; M. MENDEZ, „The Impact of WTO Rulings in the Community Legal Order” (2004) 29 *ELRev* 517; A. THIES, Notă (2004) 41 *CMLRev* 1661.

închis bine ușa în fața încercărilor de a pretinde daune-interese bazate pe încălcări ale OMC, chiar și cele în urma unei hotărâri a OSL, și a respins argumentul potrivit căruia o decizie a OSL, în comparație cu o prevedere a unuia dintre acordurile OMC, s-ar putea bucura de „efect direct”^[275].

În contrast cu reticența sa în a permite aplicabilitatea generală a acordurilor OMC în justiție, CJUE a fost mai dispusă să recunoască aplicabilitatea altor acorduri internaționale, chiar acorduri multilaterale care nu implicau relații speciale de integrare cu UE. În cauza *Biotehnologia*, CJUE a refuzat să se pronunțe cu privire la chestiunea dacă Convenția de la Rio privind diversitatea biologică crease drepturi individuale cu efect direct în sens restrâns, dar a confirmat posibilitatea de invocare a acesteia în mod general declarând că, spre deosebire de acordurile OMC, Convenția privind biodiversitatea „nu era strict bazată pe aranjamente reciproc avantajoase”, iar instanțele puteau, prin urmare, să verifice respectarea de către Comunitate a obligațiilor cuprinse în aceasta^[276]. Mai mult, în cazul unui acord regional privind mediul, CJUE a statuat că Protocolul pentru protecția Mării Mediterane împotriva poluării din surse de pe uscat și un protocol modificat ulterior, care fusese semnat de UE și de aproximativ 21 de alte state din regiune, aveau efect direct^[277].

În cauza *Racke*, CJUE a hotărât că prevederile acordului de cooperare CEE-Iugoslavia din anul 1980 aveau efect direct și puteau fi invocate alături de dispozițiile dreptului internațional cutumiar pentru a contesta legalitatea unui regulament al Uniunii^[278]. În mod similar, într-o serie de cauze referitoare la diferite acorduri de asociere europene, CJUE a declarat că prevederile lor privind libertatea de stabilire și libera circulație a lucrătorilor au efect direct^[279]. Aceste hotărâri se pliază pe tiparul deciziilor similare în care Curtea a recunoscut efectul direct al diferitelor dispoziții ale acordurilor UE de asociere și cooperare cu țări terțe^[280], precum și cel al prevederilor din decizii secundare adoptate de consiliile sau organele de asociere înființate prin aceste acorduri^[281]. Acordurile de acest gen se încadrează în categoria celor care stabilesc „relații speciale de integrare” cu UE, de tipul celui menționat de CJUE în pct. 42 al hotărârii *Portugalia/Consiliul*.

Prin urmare, timp de mai multe decenii, CJUE a părut a trata acordurile internaționale, cu excepția acordurilor OMC, ca fiind capabile de a avea efect direct în ordinea juridică a UE.

[275] Cauzele C-120 și 121/06, *FIAMM (supra, nota 256)*, pct. 109-133. CEJ a respins acum, de asemenea, posibilitatea de a angaja răspunderea Consiliului sau a Comisiei, în absența unui comportament ilicit în exercitarea competențelor lor legislative. Pentru o discuție asupra efectului direct al dispozițiilor OMC, mai general, a se vedea H. RUIZ FABRI, „Is There a Case – Legally and Politically – For the Direct Effect of WTO Obligations?” (2014) 25 *EJIL* 151.

[276] Cauza C-377/98, *Țările de Jos/Consiliul* [2001] ECR I-7079.

[277] Cauza C-213/03, *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région/EDF* [2004] ECR I-7357, pct. 31-47.

[278] Cauza C-162/96 (*supra, nota 227*).

[279] A se vedea *supra*, nota 105.

[280] Pentru un mic eșantion, a se vedea cauzele C-18/90, *Onem/Kziber* [1991] ECR I-199; C-179/98, *Belgia/Mesbah* [1999] ECR I-7955, privind Acordul de cooperare CEE-Maroc; C-103/94, *Krid/WAVTS* [1995] ECR I-719; C-113/97, *Babahenini/Belgia* [1998] ECR I-813, privind Acordul de cooperare CEE-Algeria; C-37/98, *Savas* [2000] ECR I-2927, privind Acordul de asociere UE-Turcia – a se compara totuși cu cauzele C-221/11, *Demirkan* EU:C:2013:583 și C-91/13, *Essent Energie* EU:C:2014:2206. Pentru o discuție, a se vedea N. TEZCAN-IDRID și P. VAN SLOT, „Free Movement of Persons between Turkey and the EU”, *CLEER Working Paper* 2010/2.

[281] Există zeci de cauze privind aceste probleme. Pentru o mică selecție, a se vedea cauzele 12/86, *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719; C-192/89, *Sevince* [1990] ECR I-3461; C-237/91, *Kus* [1992] ECR I-6781; C-317 și 369/01, *Abatay* [2003] ECR I-12301, pct. 58-59; C-373/02, *Öztürk* [2004] ECR I-3605, pct. 37-68; C-136/03, *Dörr* [2005] ECR I-4759, pct. 58-69; C-230/03, *Sedef* [2006] ECR I-157, pct. 33; C-337/07, *Altun* [2008] ECR I-10323, pct. 20; C-451/11, *Dülger* EU:C:2012:504.

Cu toate acestea, în cauza *Intertanko* din 2008, Curtea a aplicat pentru prima dată raționamentul restrictiv dezvoltat în jurisprudența sa privind acordurile GATT/OMC unui alt tip de acord internațional^[282]. Mai precis, CJUE a refuzat să evalueze validitatea legislației UE în lumina prevederilor UNCLOS sau ale Convenției MARPOL privind poluarea marină. Reclamantul din *Intertanko* a contestat validitatea dreptului UE privind poluarea cauzată de nave, susținând că acesta încălca prevederile UNCLOS. Revenind la hotărârea sa în cauza *International Fruit Company*, Curtea a declarat că UNCLOS nu acordă drepturi și libertăți independente persoanelor private și că natura și logica generală a UNCLOS împiedică Curtea să evalueze validitatea unei măsuri a UE prin raportare la ea^[283].

În mod remarcabil, pentru a concluziona că nu poate controla legalitatea legislației UE în lumina UNCLOS, Curtea s-a bazat pe argumentul că UNCLOS nu acordă drepturi particularilor, mai degrabă decât pe flexibilitatea politică prezentă în convenție. O caracteristică notabilă suplimentară a hotărârii *Intertanko* este faptul că Curtea a ignorat distincția pe care o trasase anterior în *Nakajima* între problema „conferirii de drepturi individuale” și problema dacă dispozițiile unui acord internațional pot fi invocate pentru a contesta validitatea dreptului UE^[284].

Mai general, cauza a ridicat întrebarea dacă CJUE a început să restrângă abordarea sa anterioară (mai deschisă) privind posibilitatea de a invoca prevederile acordurilor internaționale. Astfel, în loc să privim jurisprudența GATT/OMC ca fiind excepția de la regula generală a efectului direct al acordurilor internaționale obligatorii pentru UE, hotărârea *Intertanko* poate fi semnalat o deplasare spre prezumția opusă, că acordurile internaționale nu pot fi, în mod normal, invocate pentru a contesta actele UE, cu excepția cazului în care satisfac criteriile mai exigente privind efectul direct, fundamentate pe premisa conferirii de drepturi individuale.

Cauzele *Aviation Emissions* și *Z* oferă argumente suplimentare în sprijinul tezei potrivit căreia Curtea a restrâns abordarea sa inițială privind posibilitatea invocării acordurilor internaționale pentru a contesta acțiunile UE. În cauza *Aviation Emissions*, CJUE a respins posibilitatea invocării art. 2 alin. (2) din Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice pentru a contesta o măsură a UE, din moment ce dispoziția în cauză „nu poate în orice caz să fie considerată ca având un caracter necondiționat și suficient de precis, astfel încât să poată da naștere dreptului justițiabilului de a o invoca în justiție”^[285]. Și, probabil cel mai surprinzător, dat fiind faptul că CJUE examinează un tratat internațional privind drepturile omului destinat să fortifice și să confere o serie de drepturi persoanelor cu handicap, Curtea a dat o hotărâre zdrobitoare în cauza *Z*, în sensul că *niciuna* dintre dispozițiile Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap nu ar putea fi considerate ca având „un caracter necondiționat și suficient de precis (...) și că acestea sunt lipsite, așadar, de efect direct în dreptul

^[282] Cauza C-308/06, *Intertanko și alții* [2008] ECR I-4057.

^[283] *Idem*, pct. 59-65. Pentru o discuție, a se vedea F. MARTINES, „Direct Effect of International Agreements of the European Union” (2014) 25 EJIL 129.

^[284] A se vedea *supra*, nota 252 și textul. Cauza a lăsat de asemenea deschisă întrebarea dacă statele membre, mai degrabă decât persoanele fizice, pot contesta validitatea legislației Uniunii în lumina UNCLOS. Pentru comentarii pe marginea cauzei *Intertanko*, a se vedea P. ECKHOUT, Notă (2009) 46 CMLRev 2041; E. DENZA, Notă (2008) 33 ELRev 870; S. ADAM, P. DEVISSCHER și P. VAN ELSUWEGE, Notă, CDDE 2009/3-4, 537.

^[285] Cauza C-366/10, *ATAA/Secretary of State for Energy and Climate Change* EU:C:2011:864 (*supra*, nota 233), pct. 77.

Uniuni”^[286]. Acest lucru presupune că nicio prevedere a Convenției nu poate fi invocată pentru a pune sub semnul întrebării validitatea dreptului UE. Curtea a ajuns la această concluzie surprinzătoare concentrându-se pe faptul că art. 4 din Convenție impunea o gamă largă de obligații pozitive statelor signatare, ce trebuiau respectate în procesul de punere în aplicare a Convenției, ceea ce a condus avocatul general la calificarea întregului acord ca având natura unui „program”. Cu toate acestea, formularea art. 4 alin. (1) din Convenție este similară cu multe prevederi ale directivelor UE, care au fost tratate de CJUE ca având efect direct. Raționamentul straniu și concluzia Curții în cauza *Z* întăresc impresia că CJUE acționează în direcția limitării posibilității de a invoca în mod direct acordurile internaționale pentru a contesta dreptul UE, iar instanța pare a realiza acest lucru într-o serie de moduri diferite și neconsecvente din punct de vedere doctrinar^[287].

Pe de altă parte, CJUE a continuat să aplice principiul „efectului indirect” sau pe cel al interpretării armonioase în cazul dispozițiilor anumitor acorduri internaționale. În plus față de TRIPs și alte acorduri OMC citate mai sus^[288], CJUE a aplicat principiul interpretării armonioase și unor acorduri fără caracter comercial, cum ar fi Convenția de la Aarhus^[289] și Convenția de la Geneva privind refugiații^[290]. Cu toate acestea, Curtea a acționat astfel, în cele mai multe cazuri, atunci când dreptul Uniunii făcuse deja referire la acordul internațional respectiv sau fusese destinat punerii în aplicare a acestuia, sau atunci când legile naționale erau interpretate în lumina acordului internațional, mai degrabă decât în cazurile în care acordul internațional era invocat pentru a contesta legislația UE^[291].

9. ROLUL CJUE ÎN CADRUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE ALE UE

Din discuția anterioară referitoare la abordarea CJUE în ceea ce privește efectul acordurilor internaționale în cadrul ordinii juridice a UE, precum și din abordarea sa față de natura și întinderea competenței UE și sfera PCC, reiese cu claritate că Curtea a jucat un rol activ și uneori chiar activist în cadrul relațiilor externe ale UE. În cele ce urmează ne propunem să oferim o prezentare mai largă a rolului Curții în domeniul în expansiune al relațiilor internaționale.

^[286] Cauza C-363/12, *Z/A Government Department* EU:C:2014:159.

^[287] Pentru o analiză a diferențelor în tratamentul aplicat de CJUE acordurilor internaționale care sunt invocate pentru a contesta legile statelor membre, în comparație cu acordurile internaționale care sunt invocate pentru a contesta dreptul UE, a se vedea M. MENDEZ, *The Legal Effect of EU Agreements* (Oxford University Press, 2013).

^[288] A se vedea *supra*, notele 257-258.

^[289] Cauza C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie (Urşii bruni)* [2011] ECR I-1255, în ceea ce privește interpretarea dreptului național în lumina art. 9 alin. (3) din Convenția de la Aarhus privind accesul la procedurile judiciare sau administrative. A se vedea și cauza C-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie*, pe rol.

^[290] Cauza C-411/10, *NS/Home Secretary* [2011] ECR I-13905, pct. 75-80.

^[291] A se vedea G. DE BÚRCA, „International Law before the Courts” (*supra*, nota 225).

(A) COMPETENȚA PREALABILĂ: PROCEDURA AVIZULUI CONSULTATIV DIN ARTICOLUL 218 ALINEATUL (11)

Sursa cea mai distinctivă a competenței CJUE în domeniul relațiilor internaționale o constituie procedura avizului consultativ prevăzută în art. 218 alin. (11) TFUE^[292]. Acesta prevede:

Un stat membru, Parlamentul European, Consiliul sau Comisia poate obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatelor. În cazul unui aviz negativ al Curții, acordul respectiv poate intra în vigoare numai după modificarea acestuia sau revizuirea tratatelor.

Faptul că este necesară o revizuire a tratatelor sau modificarea acordului preconizat în cazul unui aviz negativ indică faptul că avizele Curții sunt obligatorii pentru instituții. În primul său aviz, CJUE a oferit explicația pentru această procedură consultativă și a arătat că sfera problemelor care pot face obiectul cererii este foarte extinsă și include aspecte legate de competența UE (la acel moment CE) de a participa la un acord:

Avizul 1/75 (Acordul privind un standard pentru cheltuieli locale)

[1975] ECR 1355

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare
a Tratatului de la Lisabona: art. 228 CE a devenit art. 218 TFUE]

CEJ

Compatibilitatea unui acord cu prevederile Tratatului trebuie evaluată în lumina ansamblului regulilor din Tratat, adică atât a acelor reguli care determină întinderea competențelor instituțiilor Comunității, cât și a regulilor de fond.

Scopul dispoziției conținute în paragraful al doilea din articolul 228 alineatul (1) este acela de a preîntâmpina complicațiile care ar rezulta din acțiunile în justiție referitoare la compatibilitatea cu Tratatul a acordurilor internaționale obligatorii pentru Comunitate. Într-adevăr, o posibilă decizie a Curții în sensul că un astfel de acord este incompatibil cu prevederile Tratatului, fie din cauza conținutului său, fie din cauza procedurii folosite pentru încheierea sa, ar da naștere în mod cert unor dificultăți serioase, nu doar pe plan comunitar, ci și pe planul relațiilor internaționale și ar risca să cauzeze prejudicii tuturor părților interesate, inclusiv țărilor terțe.

În scopul evitării unor astfel de complicații, Tratatul a recurs la procedura excepțională a unei sesizări prealabile a Curții de Justiție, în vederea elucidării, înainte de încheierea acordului, a problemei dacă acesta din urmă este compatibil cu Tratatul. Prin urmare, este necesar ca în cadrul acestei proceduri să fie admise toate chestiunile susceptibile de a fi supuse examinării judiciare, fie de către Curtea de Justiție, fie de către instanțele naționale, în măsura în care astfel de aspecte ar fi de natură să creeze îndoieli cu privire la validitatea materială sau formală a acordului în ceea ce privește Tratatul.

^[292] Și la art. 103-105 ale Tratatului Euratom. În trecut, concluziile oficiale puse de AG nu erau niciodată publicate în cadrul unei proceduri, cu toate că avocații generali erau totuși ascultați împreună de către Curte, în ședință secretă. Practica s-a schimbat între timp, iar AG oferă acum Concluzii. A se vedea, e.g., Concluziile formulate de AG cu ocazia emiterii Avizului 1/13 privind Convenția de la Haga asupra aspectelor civile ale răpirii de copii EU:C:2014:2292.

Nu există un termen limită pentru introducerea unei cereri în baza art. 218 alin. (11). Mai mult decât atât, după cum am văzut anterior, termenul „acord” a fost interpretat în sens larg, astfel încât să includă „orice angajament la care participă entitățile subiect de drept internațional, care are forță obligatorie, indiferent de denumirea sa juridică”^[293]. Pe de altă parte, CJUE a arătat în *Avizul 2/94* referitor la aderarea la CEDO (precursor al *Avizului 2/13* privind aderarea la CEDO, pronunțat cu aproape 20 de ani înainte) că scopul acordului a cărui încheiere se urmărește trebuie să fie cunoscut de Curte înainte ca aceasta să poată emite un aviz^[294]. Curtea a decis că nu este necesar ca decizia Consiliului referitoare la deschiderea negocierilor să fi fost deja adoptată, dar Curtea are nevoie de informații suficiente în ceea ce privește specificul aranjamentelor urmărite, ca de exemplu mecanismul de control judiciar propus în cadrul CEDO. Având în vedere că nu i se furnizase nicio informație necesară pentru emiterea *Avizului 2/94*, Curtea a decis că nu poate emite un aviz asupra aceluși punct^[295].

Odată ce Uniunea și-a exprimat intenția de a se obliga printr-un acord internațional, mai exact, odată ce l-a încheiat, CJUE nu poate continua procedura inițiată în temeiul art. 218 alin. (11). După încheiere (chiar dacă aceasta are loc după înregistrarea cererii de pronunțare a unui aviz), acordul nu mai este „preconizat”, în sensul art. 218 alin. (11), funcția preventivă a procedurii nu mai poate fi realizată, iar competența consultativă a Curții este exclusă^[296]. Acest lucru reiese în mod clar din *Avizul 1/04*, în care Curtea a refuzat să ofere un aviz cu privire la compatibilitatea cu tratatul a acordului preconizat cu Statele Unite ale Americii privind PNR^[297]. Consiliul a încheiat rapid acordul, la numai câteva săptămâni după ce fusese depusă solicitarea Parlamentului, ocolind astfel posibilitatea obținerii unui aviz consultativ și obligând Parlamentul să introducă ulterior, în schimb, o acțiune în anulare^[298]. Cu toate acestea, Parlamentul a optat să sesizeze Curtea cu problema compatibilității cu tratatele a Acordului PNR UE-Canada, a cărui încheiere necesită în prezent acordul Parlamentului^[299].

Odată ce a fost stabilit temeiul juridic în baza căruia poate acționa UE în vederea încheierii unui acord, Curtea consideră angajarea într-o delimitare mai precisă de competență ca situându-se în afara jurisdicției sale, în special deoarece procedura de la art. 218 alin. (11) nu este menită să rezolve dificultățile asociate cu punerea în aplicare a unui acord preconizat care implică o competență partajată^[300].

Deși chestiunea este controversată, excluderea generală a competenței CJUE asupra PESC ar părea să excludă și posibilitatea Curții de a furniza un aviz cu privire la compatibilitatea cu tratatele a unui acord preconizat care se referă în mod exclusiv sau în principal la acest domeniu^[301]. Cu toate acestea, urmând logica raționamentului său în cauza *UE-Mauritius* –

[293] *Avizul 1/75* (*supra*, nota 81).

[294] *Avizul 2/94* [1996] ECR I-1759.

[295] A se compara hotărârea Curții în *Avizul 2/13* (*supra*, nota 217) și textul de mai sus.

[296] *Avizul 3/94* (*Acordul-cadru privind bananele*) [1995] ECR I-4577.

[297] *Avizul 1/04* [2004] JO C118/1.

[298] Cauza C-317/03, *Parlamentul/Consiliul* (*Acordul PNR*) [2006] ECR I-4721.

[299] *Votul Parlamentului European* din 25 noiembrie 2014: www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141121IPR79818/.

[300] *Avizul 2/00* (*supra*, nota 21), pct. 17-18.

[301] M. CREMONA, „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity” (2004) 41 CMLRev 571, 572; T. CORTHAUT, „An Effective Remedy for All? Paradoxes and Controversies in Respect of Judicial Protection in the Field of the CFSP under the European Constitution” [2005] *Tilburg Foreign Law Review* 124.

în care Curtea s-a pronunțat cu privire la procedura care trebuie urmată în conformitate cu art. 318 în momentul încheierii unui acord în domeniul PESC —, ar rezulta că competența Curții, în temeiul art. 40 TUE, de a asigura că punerea în aplicare a PESC nu aduce atingere atribuțiilor și procedurilor restului politicilor UE (și viceversa), este de natură să ofere baza necesară pentru pronunțarea unui aviz consultativ care se concentrează asupra chestiunilor de procedură și de competență^[302].

(B) COMPETENȚA CJUE ÎN PRIVINȚA ACORDURILOR INTERNAȚIONALE CONFORM ALTOR PROCEDURI DIN TRATATELE UE

Acordurile internaționale la care participă UE pot face obiectul unei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la interpretare sau validitate, conform art. 267 TFUE. În primul exemplu al unei astfel de cereri, CJUE a statuat în hotărârea *Haegeman* că Acordul de asociere al Comunității cu Grecia constituia un act al instituțiilor în sensul art. 267 TFUE^[303]. Prin urmare, prevederile Acordului făceau parte integrantă din dreptul Uniunii și Curtea era competentă să hotărască cu titlu preliminar asupra interpretării acestora. În plus, Curtea și-a afirmat competența de a interpreta și alte acte, cum ar fi deciziile organelor înființate în baza unui acord (cum ar fi Consiliul de asociere Turcia-CE)^[304], precum și recomandările neobligatorii formulate în temeiul unui acord internațional^[305].

CJUE se poate pronunța în cadrul acțiunilor introduse împotriva statelor membre în temeiul art. 258 pentru constatarea încălcării obligațiilor ce le revin în temeiul unui acord internațional care este obligatoriu pentru UE^[306].

Acordurile internaționale și alte prevederi ale dreptului internațional se regăsesc printre normele de drept care trebuie luate în considerare la momentul evaluării validității măsurilor Uniunii. Aceasta reiese clar din cauza *International Fruit Company*, care a fost discutată mai sus în legătură cu efectul direct al acordurilor internaționale^[307]. Prin faptul că acordurile internaționale sunt tratate, în principiu, în același fel ca actele interne ale UE, Curtea și-a extins competența astfel încât să poată soluționa acțiuni în anulare și acțiuni în despăgubire introduse pe baza acordurilor internaționale. Cu toate acestea, astfel cum am văzut mai sus, atât în jurisprudența privind acordurile GATT/OMC, cât și în cauze mai recente, cum ar fi *Intertanko* privind UNCLOS, *ATAA* privind Protocolul de la Kyoto și *Z* cu privire la Convenția ONU pentru persoanele cu handicap, Curtea a început să restrângă sfera acordurilor internaționale ale căror dispoziții pot fi invocate pentru a evalua validitatea legislației UE^[308].

Pe lângă acțiunile în anularea actelor UE despre care se susține că încalcă acorduri internaționale, Curtea se pronunță și în acțiunile în anularea unei decizii a UE prin care se încheie un acord internațional. Motivele pentru anularea unei astfel de decizii, despre care se

^[302] Cauza C-658/11, *Parlamentul/Consiliul* (Acordul UE-Mauritius) EU:C:2014:2025. Pentru o discuție, a se vedea *supra*, notele 147 și 198 și textul.

^[303] Cauza 181/73, *Haegeman* (*supra*, nota 210), pct. 4-6.

^[304] Cauza C-192/89, *Sevince* (*supra*, nota 281).

^[305] Cauza C-188/91, *Deutsche Shell* [1993] ECR I-363.

^[306] Raționamentul se aplică și în cazul acordurilor ale căror prevederi nu pot fi invocate pentru a contesta legalitatea actelor UE: cauza C-268/94, *Portugalia/Consiliul* [1996] ECR I-6177 privind Acordurile OMC.

^[307] A se vedea *supra*, nota 243.

^[308] A se vedea *supra*, notele 282-286 și textul, precum și *supra*, notele 262-275.

susține că ar încălca tratatele, sunt aceleași ca cele pentru anularea actelor interne, în conformitate cu art. 263 alin. (2) TFUE: necompetență, încălcarea unei norme fundamentale de procedură, încălcarea tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea lui ori abuzul de putere. Astfel, pretinsa încălcare poate apărea în contextul procedurii urmate pentru încheierea unui acord internațional^[309] sau din prevederile de fond ale acordului^[310] sau acordul poate fi *ultra vires* în sensul lipsei de competență a Uniunii de a-l încheia^[311]. Obligația de motivare presupune că trebuie să se facă referire expresă la temeiul juridic pe care se întemeiază încheierea acordului respectiv^[312].

Din moment ce acordurile internaționale încheiate de UE sunt obligatorii pentru aceasta, încălcarea prevederilor lor poate constitui, cel puțin în teorie, temeiul unei acțiuni în despăgubire prevăzute de art. 340 TFUE. Totuși, până acum, nicio acțiune de acest fel nu a avut succes.

(C) CJUE ȘI ACORDURILE MIXTE

Deși prima hotărâre a Curții privind interpretarea unui acord internațional, în cauza *Haegeman*, se referea la un acord mixt, acest fapt nu a părut să aibă vreo importanță în evaluarea competenței Curții în acea cauză^[313]. Natura mixtă a acordului a fost invocată pentru prima dată în cauza *Demirel*, privind Acordul de asociere CE-Turcia:

Având în vedere că acordul în discuție este un acord de asociere care creează legături speciale și privilegiate cu o țară terță, care trebuie, măcar într-o anumită măsură, să participe la regimul comunitar, este necesar ca articolul 238 să confere Comunității competența de a-și asuma angajamente față de state terțe în toate domeniile reglementate de Tratat. Din moment ce libera circulație a lucrătorilor este, în temeiul articolelor 48 și următoarele din Tratatul CEE, unul dintre domeniile reglementate de Tratat, rezultă că angajamentele referitoare la această materie intră în competența Comunității în baza articolului 238. Astfel, nu se pune problema dacă într-adevăr Curtea are competența de a se pronunța cu privire la interpretarea unei dispoziții dintr-un acord mixt, care conține un angajament pe care și-l pot asuma doar statele membre în sfera propriilor competențe^[314].

Deși acest pasaj pare să sugereze că sunt de competența Curții toate aspectele legate de acordurile mixte, cu excepția chestiunilor care intră în competența exclusivă a statelor membre, problema competenței Curții în cauzele în care prevederile relevante ale unui acord internațional au fost adoptate pe baza competențelor partajate ale statelor membre nu a fost abordată direct în cauză^[315].

^[309] A se vedea, e.g., cauza C-327/91, *Franța/Comisia* (supra, nota 28) și cauza C-377/12, *Comisia/Consiliul* (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine) EU:C:2014:1903.

^[310] Cauza C-122/95, *Germania/Consiliul* [1989] ECR I-973.

^[311] Cauzele C-317 și 318/04, *Parlamentul European/Consiliul* (PNR) (supra, nota 33).

^[312] Cauza C-370/07, *Comisia/Consiliul* (Convenția CITES) [2009] ECR I-8917, discutată supra, nota 27, pct. 37-55. Această cauză se referea la o decizie de stabilire a poziției care urma să fie adoptată de către UE în cadrul unui organ creat printr-un acord internațional.

^[313] P. KOUTRAKOS, „The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure” (2002) 7 EFAR 25.

^[314] Cauza 12/86, *Demirel* (supra, nota 281).

^[315] A. DASHWOOD, „Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements”, în D. O'KEEFE și A. BAVASO (ed.), *Judicial Review in European Union Law* (Kluwer, 2001) 171.

Problema a fost ridicată în cauza *Hermès*, în care CJUE a fost sesizată cu o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare privind o problemă de interpretare a art. 50 din Acordul TRIPS, legată de competența autorităților judiciare de a impune măsuri provizorii pentru a preveni anumite încălcări ale drepturilor de proprietate intelectuală^[316]. Una dintre obiecțiunile ridicate era aceea că diferendul se referea la aplicarea dreptului național privind mărcile. Curtea a răspuns că eră competentă, din moment ce prevederea în cauză se aplica și mărcilor comunitare:

În cazul în care o dispoziție se poate aplica atât situațiilor care intră în sfera dreptului național, cât și celor care se includ în sfera dreptului comunitar, este în mod evident în interesul Comunității ca, pentru a se preveni divergențele viitoare de interpretare, dispoziția respectivă să primească o interpretare uniformă, oricare ar fi condițiile în care se aplică. (...)

Ulterior, în cauza *Parfums Christian Dior*, CJUE a extins sfera competenței sale de a decide asupra aceleiași dispoziții din TRIPS, hotărând că, din moment ce prevederea este una procedurală, care ar trebui să fie aplicată în același fel atât în situațiile acoperite de dreptul național, cât și în cele care țin de dreptul UE, Curtea de Justiție este singura în măsură să asigure interpretarea uniformă necesară^[317]. Cu toate acestea, Curtea a indicat, de asemenea, că nu va interfera cu competența instanțelor statului membru de a aprecia efectul direct al dispozițiilor care nu se încadrează nici în competența exclusivă a UE, nici în competența exclusivă a statului membru, și cu privire la care UE încă nu a legiferat^[318].

Competența extinsă a Curții de a se pronunța cu privire la interpretarea acordurilor mixte a fost confirmată în două seturi ulterioare de acțiuni în constatarea încălcării obligațiilor introduse de Comisie împotriva statelor membre, referitoare la Convenția de la Berna pentru protecția operelor artistice și literare^[319] și, respectiv, la Convenția pentru protejarea Mării Mediterane^[320]. Curtea a decis că acordurile mixte au același statut în cadrul ordinii juridice a UE ca și acordurile pur comunitare (pur UE, în prezent), „atât timp cât prevederile intră în sfera de competență a Comunității” și a reiterat faptul că, în momentul în care asigură respectarea angajamentelor care decurg dintr-un acord la care participă UE, statele membre își îndeplinesc o obligație în legătură cu UE, care și-a asumat răspunderea executării acesteia^[321]. În ambele cauze, CJUE a apreciat că obiectul acordului este guvernat în mare parte de dreptul UE și a statuat că exista clar un interes al UE ca statele membre și Uniunea să respecte angajamentele asumate.

În concluzie, CJUE a interpretat foarte larg competența sa în privința acordurilor mixte și se pare că numai în cazul în care un anumit domeniu dintr-un acord mixt ține în mod cert de competența exclusivă a statelor membre Curtea va refuza să îl interpreteze sau să îl aplice. Cu toate acestea, Curtea a decis în cauza *Merck Genéricos* că într-un domeniu în care există reglementări UE limitate, cum ar fi dreptul brevetelor, statele membre ar

[316] Cauza C-53/96, *Hermès International* (supra, nota 258).

[317] Cauzele C-300 și 392/98, *Parfums Christian Dior* [2000] ECR I-11307, pct. 37-38.

[318] *Idem*, pct. 27-28.

[319] Cauza C-13/00, *Comisia/Irlanda* (Convenția de la Berna) [2002] ECR I-2943.

[320] Cauza C-239/03, *Comisia/Franța* (Etang de Berre) (supra, nota 211). A se vedea și cauza C-240/09, *Lesoochránárske zosku-penie EU:C:2011:125*, pct. 31-35 privind art. 9 alin. (3) din Convenția de la Aarhus.

[321] *Idem*, pct. 25-26.

rămâne competente să aleagă dacă să acorde sau nu efect direct anumitor dispoziții dintr-un acord mixt din acel domeniu^[322].

Concluziile jurisprudenței *Hermès/Dior/Merck* au fost depășite de soluția din cauza *Daiichi Sankyo*, în ceea ce privește natura Acordului TRIPs, deoarece CJUE a decis că Acordul TRIPs intră acum, în urma Tratatului de la Lisabona, în competența exclusivă a Uniunii^[323]. Cu toate acestea, aspectele mai generale ale acestor hotărâri anterioare care privesc competența CJUE asupra dispozițiilor acordurilor mixte rămân relevante pentru alte acorduri de acest fel.

(D) CJUE ȘI PESC

Competența Curții de Justiție este expres exclusă în domeniul PESC^[324]. Cu toate acestea, art. 275 TFUE cuprinde două mari excepții de la excluderea competenței CJUE. Prima dintre acestea se referă la relația dintre PESC și restul dreptului UE, care este în prezent reglementată de art. 40 TUE^[325]. PESC a fost concepută pentru a include toate domeniile de politică externă și de securitate din sfera sa de aplicare, iar posibilitatea existenței unui conflict cu alte fațete ale competenței externe a UE era, prin urmare, cât se poate de evidentă. Formularea art. 40 TUE, care, așa cum am arătat mai sus, protejează PESC și celelalte părți ale dreptului UE împotriva „contaminării” (reciproce) nejustificate, indică faptul că CJUE poate exercita controlul judiciar asupra alegerii temeiului juridic și, prin urmare, poate verifica competența UE de a acționa așa cum a făcut-o și poate cerceta dacă cerințele procedurale prevăzute în temeiul juridic corespunzător din tratat au fost îndeplinite. Acest lucru a fost confirmat în cauzele *Sanctiuni împotriva Al-Qaeda și Acordul UE-Mauritius*, în care CJUE a confirmat și a exercitat competența sa de a se pronunța atât cu privire la dimensiunea procedurală a încheierii acordurilor în materie de PESC, cât și cu privire la temeiul juridic al acestora^[326]. Într-adevăr, în cauza *UE-Mauritius*, Curtea a declarat că dispozițiile tratatului care limitează competența sa în ceea ce privește PESC ar trebui interpretate restrictiv, având în vedere sarcina fundamentală conferită Curții de a asigura aplicarea legii^[327].

69. În ceea ce privește, mai întâi, chestiunea competenței Curții pentru a statua cu privire la al doilea motiv, trebuie amintit că, după cum arată Consiliul, rezultă din articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și din articolul 275 primul paragraf TFUE că Curtea nu este, în principiu, competentă în ceea ce privește dispozițiile referitoare la PESC și nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora.

70. Însă articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și articolul 275 primul paragraf TFUE introduc o derogare de la regula competenței generale pe care articolul 19 TUE o conferă

[322] Cauza C-431/05, *Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos* [2007] ECR I-7001, pct. 46-47.

[323] Cauza C-414/11, *Daiichi Sankyo Co Ltd/DEMO Anonimos Viomikhaniki* EU:C:2013:520. A se vedea A. DIMOPOULOS și P. VANTSIORIS, „Of TRIPs and Traps: The Interpretative Jurisdiction of the CJEU over Patent Law” (2014) 39 *ELRev* 210.

[324] Art. 24 alin. (1) TUE; art. 275 TFUE.

[325] A se vedea supra, nota 140 și textul din continuare. CJUE a recunoscut un astfel de rol pentru sine în temeiul predecesorului art. 40 TUE (art. 47 UE): a se vedea cauza C-170/96, *Comisia/Consiliul (Vize de tranzit pe aeroport)* [1998] ECR I-2763, pct. 16-17 și cauza C-176/03, *Comisia/Consiliul (Infrapecțiuni împotriva mediului)* [2005] ECR I-7879.

[326] A se vedea supra, notele 145-153 și textul; de asemenea, supra, notele 200 și 301-302 și textul.

[327] Cauza C-658/11, *Parlamentul/Consiliul (Acordul UE-Mauritius)* EU:C:2014:2025.

Curții pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor și, în consecință, trebuie să fie interpretate restrictiv.

Cea de-a doua excepție permite Curții să judece acțiunile formulate de persoane fizice sau juridice în vederea exercitării controlului de legalitate a deciziilor care prevăd efectiv impunerea de sancțiuni sau „măsuri restrictive” împotriva lor^[328]. Acest amendament, introdus prin Tratatul de la Lisabona, urmează abordarea adoptată de CJUE privind propria sa competență în cauza anterioară *Kadi*^[329].

Au existat, într-adevăr, critici constante ale absenței unui control judiciar adecvat asupra actelor adoptate în cadrul PESC, în special din cauza consecințelor produse asupra persoanelor afectate^[330].

Un număr tot mai mare de măsuri PESC au un caracter cvasi-legislativ, în special odată cu creșterea rapidă și extinderea legislației și politicii de sancțiuni ale UE, iar limitele controlului judiciar asupra PESC au condus la descrierea acestuia ca fiind „vădit insuficient din perspectiva statului de drept”^[331].

10. COERENȚA, CONSECVENȚA ȘI COOPERAREA ÎN GUVERNAREA RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE ALE UE

Se spune că unul dintre obiectivele-cheie ale politicii externe a UE este acela de a coordona o varietate de activități externe diferite. Consecvența constituie un scop semnificativ în relațiile externe ale unei entități ca UE, căreia îi lipsește o identitate internațională coerentă și recognoscibilă, iar sarcina de a asigura coerența acțiunii externe a Uniunii revine Consiliului Afaceri Externe și Înalțului Reprezentant^[332]. Având în vedere poziția Înalțului Reprezentant de vicepreședinte al Comisiei și Președinte al Consiliului Afaceri Externe, acesta este presupus a se afla într-o poziție unică pentru a coordona diferitele aspecte ale acțiunii externe a UE.

UE urmărește să asigure coordonarea la mai multe niveluri diferite: mai întâi, în legătură cu reprezentarea internațională a UE, în al doilea rând, între diferitele activități ale UE și, în al treilea rând, între statele membre și UE.

(A) REPREZENTAREA INTERNAȚIONALĂ ȘI UE

Pentru a-și îndeplini sarcinile prevăzute de tratate, UE a dezvoltat relații diplomatice extinse cu alte subiecte de drept internațional. Aproape toate statele și-au stabilit misiuni diplomatice pe lângă Uniunea Europeană (care sunt denumite Misiuni Reprezentative pe lângă Uniunea Europeană), iar UE menține relațiile prin intermediul „delegațiilor” UE în

^[328] Art. 275 alin. (2) prevede: „Curtea este competentă (...) să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf din prezentul tratat, privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul Titlului V Capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană”.

^[329] Cauzele C-402 și 415/05 P (*supra*, nota 145).

^[330] P. EECKHOUT, „Does Europe's Constitution Stop at the Water's Edge? Law and Policy in the EU's External Relations”, 2005 Walter van Gerven Lectures, Leuven.

^[331] *Ibidem*.

^[332] Art. 16 alin. (6) și art. 18 alin. (4) TUE.

peste 150 de state și organizații internaționale^[333]. Ele sunt plasate sub autoritatea Întăului Reprezentant și se bucură de privilegiile și de imunitățile cutumiare prevăzute de dreptul internațional. Sarcina acestora este aceea de a comunica punctele de vedere și de a reprezenta interesele UE ca întreg. În ceea ce privește organizațiile internaționale, art. 220 TFUE prevede că îi revine Comisiei sarcina de a asigura menținerea tuturor legăturilor utile cu organele Organizației Națiunilor Unite și cu instituțiile sale specializate, cu Consiliul Europei, OCDE, OSCE, precum și cu „toate organizațiile internaționale”^[334].

Mai multe prevederi din TUE au ca obiectiv organizarea reprezentării intereselor Uniunii la nivel internațional. Articolul 27 alin. (2) TUE prevede că, în problemele referitoare la politica externă și de securitate comună, Uniunea este reprezentată de Întăul Reprezentant, care exprimă poziția Uniunii în cadrul organizațiilor și conferințelor internaționale. Întăul Reprezentant și statele membre sunt însărcinate cu punerea în aplicare a deciziilor privind politica externă și de securitate comună^[335]. Întăul Reprezentant este asistat de SEAE^[336], care funcționează în cooperare cu serviciile diplomatice ale statelor membre^[337]. Mai mult, la propunerea Întăului Reprezentant, Consiliul poate numi un reprezentant special, cărui i se conferă un mandat referitor la probleme politice speciale^[338].

Articolul 34 TUE impune statelor membre să își coordoneze acțiunea în cadrul organizațiilor internaționale și cu ocazia conferințelor internaționale, precum și să apere pozițiile comune ale UE în astfel de foruri, însă, având în vedere complexitatea instituțională a UE și repartizarea elaborată a competențelor în domeniul relațiilor externe între UE și statele membre, acest lucru nu este o sarcină ușoară^[339]. Întăul Reprezentant este cel care trebuie să organizeze această cooperare. În cadrul organizațiilor internaționale și cu ocazia conferințelor internaționale la care nu participă toate statele membre, cele care participă au obligații speciale: ele trebuie să apere pozițiile comune ale UE și să le informeze pe celelalte state membre, precum și pe Întăul Reprezentant, în legătură cu orice problemă de interes comun. Statele membre care sunt și membre în Consiliul de securitate al ONU trebuie să se „pună de acord” cu privire la practicile lor și să informeze pe deplin și celelalte state membre și pe Întăul Reprezentant. Statele membre care au statutul de membru permanent în Consiliul de securitate trebuie să asigure, în exercitarea funcțiilor lor, apărarea pozițiilor și intereselor Uniunii, chiar dacă vor face aceasta fără a aduce atingere responsabilităților care le revin în conformitate cu prevederile Cartei ONU.

Articolul 35 TUE prevede cooperarea între misiunile diplomatice și consulare ale statelor membre și între delegațiile UE în țările terțe și la conferințele internaționale, precum și

[333] Art. 221 TFUE. În urma adoptării Tratatului de la Lisabona, delegațiile Comisiei au fost înlocuite prin delegațiile Uniunii.

[334] Cu privire la natura variată a participării UE în diferite organizații internaționale și referitor la unele dintre motivele pentru aceasta, a se vedea T. GEHRING, „European Union Actorness in International Institutions: Why the EU is Recognized as an Actor in Some International Institutions, But Not in Others” (2013) 51 JCMS 849.

[335] Art. 24 alin. (1) TUE.

[336] A se vedea supra, notele 10-11 și textul.

[337] Art. 27 alin. (3) TUE.

[338] D. TOLKSDORF, „EU Special Representatives: An Intergovernmental Tool in the Post-Lisbon Foreign Policy System?” (2013) 18 EFAR 471.

[339] Privind caracterul inegal al reprezentării UE în cadrul organizațiilor internaționale, a se vedea S. GSTÖHL, „Patchwork Power» Europe: The EU's Representation in International Institutions” (2009) 14 EFAR 385 și T. GEHRING (supra, nota 334).

între reprezentanții acestora pe lângă organizațiile internaționale, pentru a asigura respectarea și punerea în aplicare a pozițiilor și acțiunilor comune adoptate de Consiliu.

(B) CERINȚA COERENȚEI ÎNTRE POLITICI

Distincția deja tradițională în politica externă între *high politics* (spre exemplu, problemele de război și pace) și *low politics* (spre exemplu, chestiunile economice și altele mai „tehnice”) este reflectată din punct de vedere juridic în regimurile juridice separate aplicabile PESC și celorlalte competențe ale UE^[340]. Totuși, într-o lume extrem de globalizată, realitatea interacțiunii dintre politic și economic prevalează asupra altor tipuri de delimitare juridică formală^[341]. Poate tocmai această nepotrivire între cadrul constituțional și realitatea practică a relațiilor internaționale ale UE a păstrat tema „coerenței” în centrul atenției UE, astfel încât a fost descrisă ca „adevărata temă recurentă în politica externă europeană”^[342].

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, se considera că încercarea juridică de a asigura o mai mare coerență a avut, în cel mai fericit caz, rezultate amestecate^[343]. Articolul 21 alin. (3) TFUE impune în prezent Uniunii să asigure coerența „între diferitele domenii ale acțiunii sale externe precum și între acestea și celelalte politici ale sale”^[344]. „Cadrul instituțional unic” menționat în preambulul TUE este destinat să asigure consecvența și coerența dorite, iar Înaltul Reprezentant are o responsabilitate specială în acest sens.

(C) COORDONAREA ÎNTRE STATELE MEMBRE ȘI UE: COOPERARE ȘI CONFORMITATE

Eficiența activităților externe ale UE depinde și de faptul dacă UE reușește să asigure cooperarea și, unde este cazul, conformarea din partea statelor membre. Datoria cooperării loiale sau sincere are temeiul scris, în prezent, în art. 4 alin. (3) TUE. Aplicarea pe scară mai largă a acestei obligații este întărită de art. 24 alin. (3) TUE, potrivit căruia statele membre sunt obligate să sprijine „activ și fără rezerve politica externă și de securitate a Uniunii, în spiritul loialității și solidarității reciproce”. În continuare, statelor membre li se cere să concluzeze pentru consolidarea și dezvoltarea solidarității politice reciproce. TUE prevede că statele se abțin de la orice acțiune contrară intereselor Uniunii sau care poate dăuna eficienței sale ca forță de coeziune în relațiile internaționale, iar Consiliului i se cere să asigure respectarea acestor principii.

[340] Privind coerența dintre PESC și alte politici ale UE, a se vedea H. MERKET, „The EU and the Security-Development Nexus: Bridging the Legal Divide” (2013) 18 EFAR 83 și M. SMITH, „Institutionalizing the Comprehensive Approach to EU Security” (2013) 18 EFAR 25.

[341] Pentru declinul distincției în contextul UE, a se vedea J.-V. LOUIS, „The European Union: From External Relations to Foreign Policy?”, College of Europe, EU Diplomacy Papers 2/2007.

[342] P. GAUTIER, „Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union” (2004) 10 EJ 23, 25. A se vedea și M. CREMONA, „Coherence Through Law: What Difference will the Treaty of Lisbon Make” (2008) 3 Hamburg Review of Social Sciences 1 și L. DEN HERTOG și S. STROB, „Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term” (2013) 18 EFAR 373.

[343] GAUTIER, *idem*, 35.

[344] A se vedea, privind acest principiu, I. BOSSE-PLATIÈRE, *L'article 3 du Traité UE: Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne* (Bruylant, 2009).

CJUE a invocat frecvent obligația prevăzută de art. 4 alin. (3) TUE, în coroborare cu alte prevederi, în scopul de a presa instituțiile UE și statele membre să acționeze în apărarea intereselor comune ale Uniunii^[345]. Curtea a statuat că statele membre sunt obligate să faciliteze îndeplinirea sarcinilor UE și să se abțină de la orice măsură care ar putea periclita atingerea obiectivelor tratatului^[346]. Curtea a subliniat că această „datorie de cooperare reală este de aplicabilitate generală și nu depinde nici de faptul dacă competența Comunității [în prezent, a Uniunii] este exclusivă, nici de vreun drept al statelor membre de a-și asuma obligații față de țări terțe”^[347].

Obligația conținută în art. 4 alin. (3) TUE de a respecta dreptul UE impune constrângeri juridice asupra statelor membre în ceea ce privește acțiunea lor externă, în mai multe moduri. S-a considerat că aceasta impune statelor membre să faciliteze aplicarea dreptului UE și astfel, să nu dea efect unui acord bilateral care excede domeniul de aplicare al tratatelor, în cazul în care punerea sa în aplicare ar împiedica aplicarea unui drept conferit de dreptul UE și ar submina supremația dreptului UE^[348]. Cauzele *Open Skies* indică faptul că, deși acordurile încheiate de statele membre depășeau în mare cadrul competenței exclusive a Uniunii, competențele statelor membre de încheiere a tratatelor în domeniu erau supuse necesității de a respecta regulile tratatelor referitoare la dreptul de stabilire^[349]. Am văzut mai sus că statelor membre nu le este interzisă doar acțiunea individuală, atunci când există un acord încheiat de Uniune, ci că ele sunt supuse și unor obligații speciale de acțiune și de abstențiune, în special în situațiile în care Comisia a înaintat Consiliului propuneri care reprezintă punctul de plecare pentru acțiunea concertată a Uniunii^[350].

Chestiunea reprezentării internaționale a Uniunii a devenit o problemă proeminentă la momentul Runde Uruguay de negocieri, care a dus la înființarea OMC. În *Avizul 1/94*, Comisia a pretins că este singurul purtător de cuvânt al Comunității și al statelor membre, deoarece acest lucru era necesar în vederea asigurării punerii în aplicare eficiente a acordurilor OMC. Curtea a statuat că alocarea competenței între UE și statele membre nu poate fi influențată de aceste preocupări, însă a decis de asemenea că, în cazul în care obiectul unui acord intra în sfera competenței partajate de UE și statele membre, cooperarea strânsă între acestea în procesul de negociere, încheiere și de îndeplinire a angajamentelor asumate era esențială^[351]. Această obligație de cooperare decurgea din cerința unității în reprezentarea internațională a Uniunii^[352].

[345] A se vedea, e.g., cauza 22/70, *ERTA/ATER* (supra, nota 17); cauzele 3, 4 și 6/76 *Kramer* (supra, nota 35); *Avizul 2/91* (supra, nota 49); *Avizul 1/94* (supra, nota 45).

[346] Privind obligația de cooperare loială în domeniul relațiilor externe, a se vedea supra, Secțiunea 6(d).

[347] Cauza C-433/03, *Comisia/Germania* (supra, nota 201), pct. 64; cauza C-266/03, *Comisia/Luxemburg* (supra, nota 201), pct. 58.

[348] Cauza 235/87, *Matteucci/Communauté française de Belgique ș.a.* [1988] ECR 5589, 5611-5612. A se vedea și cauzele *BITs* (supra, nota 74). În timp ce CEJ a utilizat art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE) pentru a soluționa aceste cauze, acest articol este o simplă expresie a principiului mai larg al cooperării loiale (a se vedea, cu privire la raportul dintre cele două, Concluziile AG Poiares Maduro în cauza C-205/06, *Comisia/Austria* [2009] ECR I-1301, pct. 33-43).

[349] Cauza C-487/98, *Comisia/Danemarca* [2002] ECR I-9519, pct. 122-139; M. CREMONA, „External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility and the Effects of International Law”, *FIDE Report*, 2006.

[350] Cauza C-266/03 (supra, nota 201), pct. 60; cauza C-433/03 (supra, nota 201), pct. 66; cauza C-246/07, *Comisia/Suedia* (supra, nota 190). Pentru un comentariu critic, a se vedea A.D. CASTELEIRO și J. LARIK, „The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?” [2011] 36 *ELRev* 524.

[351] *Avizul 1/94* (supra, nota 45), pct. 107.

[352] *Idem*, pct. 108. CEJ a făcut de asemenea referire la *Avizul 1/78* (supra, nota 67), pct. 34-36 și la *Avizul 2/91* (supra, nota 49).

De asemenea, în ceea ce privește soluționarea litigiilor, statele membre sunt ținute să respecte obligația de cooperare loială: CEJ a decis în cauza *MOX Plant* că Irlanda a încălcat obligația de cooperare prin inițierea procedurii de soluționare a litigiilor împotriva Regatului Unit sub egida UNCLOS, cu privire la aspecte care intră în competența UE, fără a consulta Comisia^[353].

În sfârșit, s-a susținut că unitatea prezenței internaționale a UE și a statelor membre, care se realizează prin acest tip de cooperare, poate fi mai mare decât unitatea care decurge din competența exclusivă a Uniunii, din moment ce operează și cu ocazia exercitării competențelor proprii de către statele membre^[354].

11. CONCLUZII

- i. Domeniul relațiilor externe a devenit din ce în ce mai important, UE luptând să își facă simțită prezența pe scena mondială privind aspecte cum ar fi comerțul, schimbările climatice, dezvoltarea, drepturile omului, migrația, securitatea și terorismul internațional.
- ii. Una dintre problemele cruciale ale modului de gestionare a relațiilor externe ale UE o constituie coordonarea eficientă. Aceasta include coordonarea între domenii de politică, coordonarea între UE și statele membre și coordonarea la nivelul reprezentării internaționale. Coerența în interiorul politicilor și între acestea a devenit o cerință cu caracter constituțional în materia relațiilor externe ale UE.
- iii. Într-o Uniune de douăzeci și opt de membri și cu mai multe state în curs de aderare, problema coordonării eficiente și cea a legiferării internaționale eficiente devin din ce în ce mai dificile. Ambiția UE de a fi un jucător influent la nivel mondial, care să prezinte o singură fațetă către lumea exterioară și care să vorbească cu o singură voce este una greu de atins.
- iv. Importanța acțiunii externe a Uniunii se reflectă în gama de prevederi instituționale și de fond introduse prin Tratatul de la Lisabona, menite să consolideze și să promoveze profilul UE și rolul acesteia pe plan global.

12. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

- CARDWELL, P., *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* (TMC Asser Press, 2012);
- CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law* (Oxford University Press, 2008);
- CARDWELL, P. și DE WITTE, B. (ed.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008);
- CARDWELL, P. și MARESCEAU, M. (ed.), *Law and Practice of EU External Relations* (Cambridge University Press, 2008);

[353] Cauza C-459/03, *Comisia/Irlanda (MOX Plant)* [2006] ECR I-4635; a se vedea și concluziile AG Poiares Maduro.

[354] M. CREMONA, „Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance”, în CREMONA și DE WITTE (*supra*, nota 20).

DE BAERE, G., *Constitutional Principles of EU External Relations* (Oxford University Press, 2008);

DE BAERE, G., *The EU Common Security and Defence Policy* (Oxford University Press, 2013);

DE BAERE, G. și HILLION, C., *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (Hart, 2010);

EECKHOUT, P., *EU External Relations Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011);

KUIJPER, P.J., WOUTERS J., HOFFMEISTER, F., DE BAERE, G. și RAMOPOULOS, T., *The Law of EU External Relations* (Oxford University Press, 2013);

MENDEZ, M., *The Legal Effects of EU Agreements* (Oxford University Press, 2013);

SMITH, K., *European Union Foreign Policy in a Changing World* (ed. a 3-a, Polity Press, 2014);

VAN VOOREN, B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy* (Routledge, 2012);

VAN VOOREN, B. și WESSEL, R., *EU External Relations Law* (Cambridge University Press, 2014).

DREPTURILE OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Statutul drepturilor omului în cadrul ordinii juridice a UE s-a schimbat dramatic de la înființarea Comunităților la începutul anilor 1950. Deși proiectul de Tratat din 1953 pentru instituirea Comunității Politice Europene ar fi integrat Convenția europeană privind drepturile omului în dreptul noilor Comunități, acest tratat nu a fost niciodată adoptat, ca urmare a respingerii de către Franța a Tratatului privind Comunitatea de apărare, strâns legat de primul tratat, în 1954. Prin urmare, Tratatul CEE și Tratatul Euratom din 1957 au omis orice referire la drepturile omului. Peste șaizeci de ani mai târziu, cu toate acestea, drepturile omului ocupă o poziție centrală în cadrul ordinii juridice a UE. Carta drepturilor fundamentale și principiile generale ale dreptului UE se situează în prezent la același nivel cu prevederile tratatelor, ca izvoare primare ale dreptului UE^[1], și există o jurisprudență crescândă în UE cu privire la chestiuni legate de drepturile omului.
- ii. La art. 6 TUE sunt în prezent enumerate trei surse oficiale pentru legislația UE în domeniul drepturilor omului. Prima și cea mai importantă este Carta drepturilor fundamentale a UE, care a dobândit forță juridică obligatorie în 2009. A doua este Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare, CEDO), care, timp de mai multe decenii, a fost tratată de către CEJ ca o „sursă specială de inspirație” pentru principiile UE în domeniul drepturilor omului. A treia cuprinde „principiile generale ale dreptului UE”, un corp de principii juridice, inclusiv în materia drepturilor omului, care au fost articulate și dezvoltate de către CEJ de-a lungul anilor, înainte de elaborarea Cartei drepturilor fundamentale. Potrivit CEJ, principiile generale derivă din tradițiile constituționale naționale, din CEDO, precum și din alte tratate internaționale semnate de statele membre. Aceste trei surse se suprapun, creând o anumită doză de confuzie juridică. Alte surse de drept internațional al drepturilor omului au fost ocazional invocate de către CEJ.
- iii. CJUE a stabilit în mod clar, în ultimii ani, că principalul temei în baza căruia instanțele UE se vor asigura că drepturile omului sunt respectate este în prezent Carta, iar proporția cauzelor în care CJUE s-a inspirat din CEDO și din jurisprudența Curții de la Strasbourg a scăzut de la intrarea în vigoare a Cartei.

[1] Art. 6 alin. (1) și (3) TUE și cauzele C-402 și 415/05 P, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (Kadi I)* [2008] ECR I-6351, pct. 308.

- iv. Articolul 6 alin. (2) TUE declară că UE va adera la CEDO. Ideea îndelung dezbătută privind aderarea UE la CEDO era destinată să introducă un grad de responsabilitate externă, prin garantarea faptului că acțiunea UE ar putea fi atacată în fața unei instanțe din afara UE pentru compatibilitatea cu prevederile CEDO. Cu toate acestea, CJUE a dat o lovitură surprinzătoare perspectivelor de aderare la CEDO ale UE atunci când a hotărât, în 2014, că proiectul de acord îndelung negociat privind aderarea UE la CEDO era incompatibil cu tratatele UE și cu autonomia ordinii juridice a UE, în mai multe moduri fundamentale.
- v. Standardele UE privind drepturile omului, inclusiv dispozițiile Cartei și principiile generale de drept, sunt obligatorii pentru UE și instituțiile și organismele sale în toate activitățile lor, precum și pentru statele membre, atunci când acestea acționează în sfera de aplicare a dreptului UE. O serie de cauze introduse în fața CJUE au încercat să clarifice dacă anumite legi și acțiuni naționale intră în sfera de aplicare a dreptului UE în acest scop, însă în mod clar sunt necesare orientări suplimentare.
- vi. UE a integrat treptat (*mainstreamed*) preocupările referitoare la drepturile omului în multe dintre politicile sale. Cea mai importantă politică orientată spre interior de acest gen cuprinde legislația UE împotriva discriminării^[2], iar pe un loc secund se află domeniul protecției datelor și a vieții private. În relațiile externe ale UE, drepturile omului au ocupat un loc important, chiar dacă au făcut-o de o manieră neconsecventă^[3]. UE promovează în mod activ politica sa privind „respectarea drepturilor omului și democratizarea” în multe țări din întreaga lume, și folosește clauze privind drepturile omului pe plan internațional, în politicile sale comerciale și de dezvoltare. Uniunea a impus statelor candidate la aderare o „condiționalitate politică” bazată pe respectarea drepturilor omului și susține integrarea preocupărilor privind drepturile omului în tot cuprinsul politicii sale externe și de securitate comună. În anul 2009, UE a încheiat primul său tratat internațional major privind drepturile omului, Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, cu implicații politice atât interne, cât și externe.
- vii. Alte inițiative instituționale semnificative în domeniul drepturilor omului includ instituirea, în 1999, a unui mecanism de sancționare pentru încălcări grave și persistente ale drepturilor omului în art. 7 TUE, precum și crearea unei Agenții pentru Drepturi Fundamentale a UE în 2007. Cu toate acestea, în ciuda dezbaterilor și criticilor multiple în legătură cu adoptarea de măsuri represive și anti-democratice de către guvernul maghiar în ultimii ani, mecanismul de la art. 7 nu a fost folosit încă.
- viii. În pofida acestor evoluții extinse în domeniul drepturilor omului, statutul UE ca actor sau organizație importantă în materia drepturilor omului a fost pus la îndoială^[4]. Criticii au sugerat că atenția UE asupra respectării drepturilor omului constituie adesea mai degrabă retorică sau instrumentalism egocentric^[5]. În domeniul imigrației și

[2] *Infra*, Capitolul 24.

[3] A se vedea http://eeas.europa.eu/human_rights/index_en.htm.

[4] P. ALSTON, J. HEENAN și M. BUSTELO (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford University Press, 1999), în special Capitolul 1; A. VON BOGDANDY, „The European Union as a Human Rights Organization: Human Rights and the Core of the European Union” (2000) 37 CMLRev 1307; A. ROSAS, „Is the EU a Human Rights Organization?”, CLEER Working Paper 2011/1.

[5] A. WILLIAMS, *The Irony of Human Rights in the European Union* (Oxford University Press, 2004). Pentru critici la adresa UE din perspectiva drepturilor omului, a se vedea Amnesty International, *The EU and Human Rights: Making*

al azilului, UE a fost aspru criticată pentru neglijarea și subminarea preocupărilor privind drepturile omului^[6]. Cu mii de persoane care solicită azil și de refugiați care mor la granițele Europei și în mările sale, Ombudsmanul UE a deschis o anchetă pentru a verifica dacă Frontex, Agenția UE de gestionare a frontierelor, respectă standardele privind drepturile omului^[7]. Chiar și în cadrul UE, măsurile de austeritate dispuse de UE ca răspuns la criza euro par a fi avut un impact puternic negativ asupra drepturilor economice și sociale ale populațiilor cele mai vulnerabile^[8].

2. INTRODUCERE

Cadrul constituțional al UE se laudă în prezent cu o gamă impresionantă de prevederi privind drepturile omului. Tratatul declară că UE se bazează pe respectarea drepturilor omului, acestea dau efect obligatoriu Cartei drepturilor și a libertăților fundamentale și împuternicesc UE să adere la CEDO. Tratatul impune ca toate țările candidate să adere la aceste valori și includ un mecanism de sancționare pentru statele deja membre care încălcă în mod grav și persistent astfel de drepturi. Articolul 19 TFUE oferă un temelie juridic pentru un regim antidiscriminare puternic în UE. Elementul central al cadrului Uniunii în domeniul drepturilor omului este art. 6 TUE, care prevede:

(1) Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate.

Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții.

(2) Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare.

(3) Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

Aceste evoluții sunt totuși relativ recente. Timp de mulți ani, Comunitatea Economică Europeană a fost axată în principal pe crearea unei piețe comune, chiar dacă eforturile de

the Impact on People Count (2009) și K. ROTH, „Filling the Leadership Void: Where is the European Union?” (Human Rights Watch World Report, 2007).

[6] A se vedea, e.g., Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe*, 9 iulie 2014.

[7] Anchetă din proprie inițiativă privind mijloacele prin care Frontex asigură respectarea drepturilor omului în operațiunile comune de returnare, OI/9/2014/MHZ, deschisă în octombrie 2014.

[8] *The European Crisis and its Human Cost* (Caritas Europa, 2014); C. KILPATRICK și B. DE WITTE (ed.), „Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights Challenges”, EUI Law Department Working Paper 2014/15.

a extinde proiectul de integrare nu au fost niciodată în totalitate eliminate din agendă^[9]. De abia în anii 1970 preocupările legate de drepturile omului au recâștigat o recunoaștere instituțională oficială din partea Comunității Europene, inclusiv din partea CEJ și a statelor membre. Cele mai semnificative evoluții au avut loc pe parcursul anilor 1990, odată cu adoptarea Tratatelor de la Maastricht și de la Amsterdam și cu elaborarea Cartei drepturilor fundamentale a UE, urmate de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona^[10]. Cu toate acestea, moștenirea lăsată în urmă de originile CEE în proiectul de piață comună își păstrează importanța, din moment ce, în ciuda naturii în continuă schimbare a Uniunii și a recunoașterii drepturilor omului ca parte a dreptului și politicilor sale, accentul dominant rămâne în prezent economic.

3. CEJ DESCOPERĂ „PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE”

Într-o serie de cauze introduse în fața CJUE în anii 1950 și 1960, Curtea a rezistat inițial încercărilor petenților de a invoca drepturi și principii recunoscute de dreptul intern (cum ar fi încrederea legitimă, proporționalitatea și echitatea) și nu a fost dispusă să le trateze ca parte a ordinii juridice a Uniunii, nici măcar în cazurile în care acestea erau principii fundamentale comune sistemelor juridice ale majorității sau tuturor statelor membre^[11]. În 1969, însă, în cauza *Stauder*, atitudinea Curții s-a schimbat^[12].

Începând cu ceva ani înainte de aceasta, în cadrul Comisiei Europene și al Parlamentului avuseseră loc discuții ce demonstau îngrijorare cu privire la implicațiile doctrinei supremației dreptului Uniunii (pe care Curtea l-a statuat în cauza *Costa/ENEL*^[13]); aceasta în special cu privire la riscul (perceput) ca drepturile omului protejate în temeiul constituțiilor interne să fie subminate sau compromise de această doctrină^[14]. Președintele Comisiei a susținut că drepturile fundamentale ale omului făceau parte din „principiile generale” ale dreptului Uniunii care, deși autonom ca izvoare față de constituțiile naționale, lua totuși în considerare concepțiile juridice comune ale statelor membre^[15]. Pornind de la aceste discuții, în cauza *Stauder*, Curtea a răspuns pozitiv la un argument bazat pe dreptul fundamental la demnitate umană, despre care reclamantul susținea că fusese încălcat prin implementarea internă a unei prevederi a Uniunii referitoare la un plan de subvenționare a untului pentru anumiți beneficiari de ajutor social^[16]. După ce a interpretat măsura UE de manieră conformă cu protejarea demnității umane, CEJ a declarat că „prevederea în

[9] Pentru o discuție privind drepturile omului în anii de început ai Comunităților, a se vedea M. DAUSES, „The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order” (1985) 10 ELRev 398, 399; P. PESCATORE, „The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities” (1981) 2 HRLJ 295.

[10] Pentru o prezentare generală post-Lisabona, a se vedea S. DOUGLAS-SCOTT, „The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon” (2011) HRLR 1.

[11] Cauza 1/58, *Stork/Înalta Autoritate* [1959] ECR 17; cauzele 36, 37, 38 și 40/59, *Geitling/Înalta Autoritate* [1960] ECR 423; cauza 40/64, *Sgarlata și alții/Comisia* [1965] ECR 215.

[12] Cauza 29/69, *Stauder/City of Ulm* [1969] ECR 419.

[13] Cauza 6/64, *Costa/ENEL* [1964] ECR 585.

[14] A se vedea Raportul întocmit de Fernand Dehousse, membru belgian al Parlamentului European, referitor la supremația dreptului CE asupra dreptului național al statelor membre, Eur Parl Doc 43 (1965-66) [1965] JO (2923) 14.

[15] Observațiile lui Walter Hallstein, Eur Parl Deb (79) 218-222 (ediția în limba franceză) (17 iunie 1965), pe marginea Raportului Dehousse.

[16] Cauza 29/69, *Stauder* (supra, nota 12). Pentru o cauză similară mai recentă, a se vedea C-92-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR/Land Hessen* [2010] ECR I-11063.

discuție nu prezintă niciun element susceptibil să prejudicieze drepturile fundamentale ale omului, care fac parte din principiile generale de drept comunitar a căror respectare este asigurată de Curte^[17]. Astfel, în cauza *Stauder* CEJ a afirmat pentru prima dată existența unei categorii de „principii generale de drept al Uniunii”, care includeau protecția drepturilor fundamentale ale omului. În special, impulsul pentru această dezvoltare a fost teama de o amenințare la adresa supremației dreptului Uniunii Europene – o preocupare care, după cum vom vedea mai jos, continuă să anime dezvoltarea, de către Curte, a dreptului UE în domeniul drepturilor omului^[18].

Cunoscuta cauză *Internationale Handelsgesellschaft* a urmat la scurt timp după, speță în care Curții Constituționale germane i s-a cerut să înlăture o măsură UE referitoare la confiscarea unei cauțiuni pentru licența de export, care contravenea, în aparență, unor drepturi și principii constituționale germane precum libertatea economică și proporționalitatea.

Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhrund
Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*

[1970] ECR 1125

CEJ

3. Recurgerea la reguli sau noțiuni juridice de drept național în scopul de a aprecia validitatea actelor adoptate de către instituțiile Comunității, ar aduce atingere unității și eficacității dreptului comunitar. Validitatea unor asemenea acte nu poate fi apreciată decât în lumina dreptului comunitar. Într-adevăr, dreptul născut din Tratat, izvorât dintr-o sursă autonomă, nu poate, din cauza naturii sale, să fie surclasat de normele de drept național, oricare ar fi acestea, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără ca însuși fundamentul juridic al Comunității să fie pus în discuție. În consecință, invocarea unor atingeri aduse fie drepturilor fundamentale, astfel cum sunt ele formulate de către constituția unui stat membru, fie principiilor structurii constituționale naționale, nu poate afecta validitatea unui act comunitar sau efectul său pe teritoriul statului membru respectiv.

4. Cu toate acestea, este necesar să examinăm dacă nu a fost cumva încălcată vreo altă garanție similară, inherentă dreptului comunitar. Într-adevăr, respectarea drepturilor fundamentale este parte integrantă a principiilor generale de drept a căror respectare este asigurată de Curtea de Justiție. Protejarea acestor drepturi, chiar dacă se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre, trebuie să fie asigurată în cadrul structurii și obiectivelor Comunității. Prin urmare, trebuie să examinăm, în lumina îndoielilor exprimate de tribunalul administrativ, dacă sistemul cauțiunii a adus atingere drepturilor de natură fundamentală a căror respectare trebuie asigurată în cadrul ordinii juridice comunitare.

CEJ a concluzionat apoi că nu a avut loc o încălcare a drepturilor pretinse, statuând că restrângerea libertății comerțului nu era disproporționată față de interesul general urmărit de sistemul cauțiunii. Cu toate acestea, la întoarcerea cauzei pe rolul instanței germane, aceasta a apreciat că principiul proporționalității prevăzut de dreptul constituțional german fusese încălcat, într-adevăr, de sistemul UE al cauțiunii. Efectul acestei cauze și al celor ulterioare cu privire la raportul constituțional dintre dreptul UE și dreptul german este discutat în Capitolul 9, dar cauza oferă și o ilustrare interesantă a dificultății cu care se

[17] Cauza 29/69, *Stauder* (supra, nota 12), pct. 7.

[18] A se vedea *infra*, notele 110-113, precum și nota 232 și textul.

confruntă CEJ în încercarea de a asimila „principiile constituționale comune” ale statelor membre ca parte a ordinii juridice a Uniunii.

4. CEJ DEZVOLTĂ PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE

Din acest moment, CEJ a subliniat în mod continuu atât autonomia principiilor generale de drept ale Uniunii, cât și faptul că originea acestor principii generale se regăsește în culturile și tradițiile juridice ale statelor membre. În cauza *Nold*, referitoare la impactul radical produs asupra dreptului reclamantului de a-și desfășura activitatea economică ca urmare a reglementării pieței cărbunelui de către UE, Curtea a arătat că există două surse primare de „inspirație” pentru principiile generale ale dreptului UE: prima, tradițiile constituționale naționale comune și a doua, acordurile internaționale privind drepturile omului.

Cauza 4/73, *Nold/Comisia*

[1974] ECR 491

13. După cum a afirmat deja Curtea, drepturile fundamentale fac parte integrantă din principiile de drept a căror respectare o asigură.

Pentru a asigura respectarea acestor drepturi, Curtea este obligată să se inspire din tradițiile constituționale comune statelor membre și nu ar putea, prin urmare, să mențină măsuri incompatibile cu drepturile fundamentale recunoscute și garantate de constituțiile acestor state.

Instrumentele internaționale referitoare la protecția drepturilor omului la care statele membre au cooperat sau aderat pot în egală măsură să furnizeze indicații de care trebuie să se țină cont în cadrul dreptului comunitar.

Articolul 6 alin. (3) TUE de astăzi, care codifică altminteri jurisprudența CEJ privind principiile generale de drept, nu menționează decât CEDO și tradițiile constituționale naționale ca surse de inspirație și omite să facă vreo referire expresă la alte instrumente internaționale în domeniul drepturilor omului. Cu toate acestea, CEJ a continuat să citeze ocazional tratatele internaționale privind drepturile omului, altele decât CEDO^[19], iar art. 6 alin. (3) poate fi cu siguranță interpretat ca o afirmare a jurisprudenței CEJ privind „principiile generale”^[20].

(A) CEDO, CA SURSĂ CU SEMNIFICAȚIE SPECIALĂ PENTRU PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI UE

Anterior adoptării Cartei drepturilor fundamentale, principalul instrument internațional privind protecția drepturilor omului din care Curtea se inspira, tratat ca sursă specială de

^[19] A se vedea cauza C-540/03, *Parlamentul European/Consiliul* [2006] ECR I-5769, pct. 57, citând Convenția Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului și cauza C-354/13, *FOA/Kommunerne Landsforening (Kaltoft)* EU:C:2014:2463, pct. 53 privind Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap.

^[20] Pentru o analiză a interacțiunii dintre principiile generale și Carta UE în legătură cu un anumit drept, a se vedea H. HOFMANN și C. MIHĂESCU, „The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case” (2013) 9 EUCoConst 73.

inspirație, a fost Convenția europeană privind drepturile omului. De la începuturi, Curtea a declarat că legislația UE, cum ar fi cea care restrânge competența autorităților statelor membre de a limita libera circulație și ședere^[21] sau legislația referitoare la dreptul de acces la justiție sau la drepturile împotriva discriminării pe criteriul sexului sau la protecția datelor personale și a vieții private reprezintă manifestări speciale, în cadrul dreptului UE, ale principiilor generale cuprinse în CEDO^[22]. Mai mult, deși este de remarcat că CEJ nu a afirmat niciodată că CEDO este obligatorie pentru UE, nici că prevederile sale sunt încorporate formal în dreptul UE^[23], art. 6 TUE trimite expres la CEDO, încă din anul 1992. În termeni mai practici, CEJ și TPI^[24] se referă în mod curent la „semnificația specială” a Convenției și a jurisprudenței Curții de la Strasbourg, ca sursă de inspirație esențială pentru principiile generale ale dreptului UE^[25]. În acest fel, Curtea a putut continua să susțină autonomia și supremația dreptului UE, care rămân, astfel cum vom vedea mai jos, o preocupare esențială a Curții.

Mai mult, prin faptul că a tratat CEDO ca pe o sursă de inspirație, și nu ca pe o carte de drepturi obligatorie, încorporată deplin și formal, CEJ a păstrat, pentru dreptul UE, libertatea de „a merge mai departe” decât Convenția, sau de a se abate de la aceasta, în anumite moduri. Exemple în acest sens ar fi dreptul la confidențialitatea relației avocat-client rezultat din cauzele *AM & S*^[26] și *AKZO*^[27], drepturile refugiaților^[28] și protecția datelor personale^[29]. Această abordare a Convenției europene ca „podea”, mai degrabă decât „plafon” pentru legislația UE în domeniul drepturilor omului a fost menținută prin art. 52 alin. (3) din Carta drepturilor fundamentale, care precizează că înțelesul și întinderea acelor drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenție^[30], dar că „această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă”.

[21] Cauza 36/75, *Rutili/Minister for the Interior* [1975] ECR 1219.

[22] Cauzele 222/84, *Johnston/Chief Constable of the RUC* [1986] ECR 1651, pct. 18; C-424/99, *Comisia/Austria* [2001] ECR I-285, pct. 45-47 privind accesul la protecție jurisdicțională; C-13/94, *P/S și Cornwall County Council* [1996] ECR I-2143, pct. 18; C-185/97, *Coote/Granada Hospitality* [1998] ECR I-5199, pct. 21-23 privind discriminarea; C-465/00, 138 și 139/01, *Rechnungshof/Österreichischer Rundfunk* [2003] ECR I-12489 privind protecția vieții private și a datelor cu caracter personal.

[23] Curtea, dimpotrivă, a atras atenția asupra faptului că CEDO nu este încorporată în mod oficial în dreptul UE: e.g., cauza C-501/11 P, *Schindler/Comisia* EU:C:2013:522, pct. 32 și cauza C-617/10, *Åkerberg Fransson* EU:C:2013:105, pct. 44.

[24] A se vedea, cu toate acestea, cauzele T-347/94, *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH/Comisia* [1998] ECR II-1751, pct. 311; T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke/Comisia* [2001] ECR II-729, pct. 59, în care Tribunalul de Primă Instanță a hotărât că nu este competent să „aplice” CEDO și că aceasta nu face parte din dreptul Uniunii.

[25] A se vedea, e.g., cauza C-260/89, *ERT/DEP și Sotirios Kouvelas* [1991] ECR I-2925, pct. 41; *Avizul 2/94 privind aderarea Comunității la Convenția Europeană a Drepturilor Omului* [1996] ECR I-1759, pct. 33; cauza C-299/95, *Kremzow/Austria* [1997] ECR I-2629, pct. 14.

[26] Cauza 155/79, *AM & S Europe Ltd/Comisia* [1982] ECR 1575. În Concluziile sale, AG Warner a remarcat că CEDO nu oferea, la acel moment, o protecție echivalentă; cu toate acestea, între timp, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că absența confidențialității avocat-client reprezintă o contribuție la încălcarea dreptului de recurs individual prevăzut de art. 34, dreptului la viață privată prevăzut de art. 8 și a dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 6 CEDO.

[27] Cauza C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals/Comisia* [2010] ECR I-8301.

[28] Cauza C-465/07, *Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie* [2009] ECR I-921. A se compara cu cauza C-542/13, *M'Bodj/Belgia* EU:C:2014:2452.

[29] Cauza C-28/08, *Comisia/Bavarian Lager* [2010] ECR I-6055.

[30] Deși CIUE nu s-a concentrat încă pe cerința ca drepturile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale și cele cuprinse în CEDO să fie „aceleași”, aceasta s-a inspirat din jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului pentru îndrumări privind interpretarea articolelor Cartei drepturilor fundamentale în cazuri particulare, cum ar fi cauzele C-400/10 PPU, *JMcB/LE* [2010] ECR I-8965; C-279/09, *DEB/Bundesrepublik Deutschland* [2010] ECR I-13849.

(B) ALTE INSTRUMENTE INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI

În afară de CEDO, Curtea s-a inspirat rareori din alte instrumente regionale și internaționale, iar această omisiune a atras critici^[31]. În cauza *Defrenne/Sabena III*^[32], CEJ, apreciind că eliminarea discriminării sexuale constituie un drept fundamental UE, și-a susținut concluzia bazându-se pe Carta Socială Europeană și pe una dintre Convențiile Organizației Internaționale a Muncii^[33] și a citat convenții OIM în diverse cauze de dreptul muncii. Cu ocazia unei acțiuni împotriva Directivei UE privind reîntregirea familiei, introduse de Parlamentul European, CEJ – menținând directiva – s-a inspirat din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) și din Convenția Internațională privind Drepturile Copilului și s-a referit la alte trei instrumente privind drepturile omului ale Consiliului Europei, care sunt citate chiar în textul directivei^[34]. Convenția Națiunilor Unite privind statutul refugiaților (Convenția de la Geneva) a fost citată în mod regulat în cauzele care se ocupă cu directivele UE privind standardele minime și condițiile de primire pentru solicitanții de azil, dat fiind că legislația se bazează în mod expres pe Convenția de la Geneva^[35]. Atât Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC)^[36], cât și PIDCP^[37] au fost citate de către CEJ în câteva cauze, deși Curtea a tratat cu indiferență un aviz emis de Comitetul pentru Drepturile Omului al PIDCP^[38] și a refuzat să se întemeieze pe Convenția de la Oviedo privind drepturile omului și biomedicina, cu ocazia interpretării unei directive a UE, pe baza faptului că nu toate statele membre ratificaseră Convenția^[39].

pct. 35-52; C-510/11 P, *Kone/Comisia* EU:C:2013:696, pct. 20-22 privind protecția jurisdicțională efectivă; C-168/13 PPU, *Jeremy F* EU:C:2013:358, pct. 43-44 privind existența unei căi de atac eficiente; C-71 și 99/11, *Bundesrepublik Deutschland/Y* și C EU:C:2013:518 privind libertatea religioasă; C-334/12 R X-II, *Arango Jaramillo/EIB* EU:C:2012:733, pct. 42-43 privind dreptul de acces la instanță; C-562/13, *Abida* EU:C:2014:2453, pct. 47-53 privind drepturile refugiaților; C-291/12, *Schwartz/Stadt Bochum* EU:C:2013:670, pct. 27 privind protecția datelor; C-34/13, *Kušionová* EU:C:2014:2189, pct. 64, privind dreptul la locuință; C-398/12, M EU:C:2014:1057, pct. 38-40 privind principiul *ne bis in idem*.

[31] O. DE SCHUTTER și I. BUTLER, „Binding the EU to International Human Rights Law” (2008) 27 YBEL 277. A se vedea, de asemenea, T. AHMED și I. DE JESÚS BUTLER, „The EU and Human Rights: An International Law Perspective” (2006) 17 EJIL 771.

[32] Cauza 149/77, *Defrenne/Sabena* [1978] ECR 1365.

[33] [1978] ECR 1365, pct. 26. A se vedea, de asemenea, cauza 6/75, *Horst/Bundesknappschaft* [1975] ECR 823, 836, în care AG Reischl s-a inspirat dintr-un „principiu al securității sociale, recunoscut la nivel internațional, astfel cum este el prevăzut de articolul 22 alineatul (2) din Convenția Internațională a Muncii nr. 48 din 1935 privind menținerea drepturilor de pensie ale migranților”.

[34] Cauza C-540/03, *Parlamentul European/Consiliul* [2006] ECR I-5769, pct. 37-39, 57, 107. Cele trei instrumente ale Consiliului Europei erau Carta Socială Europeană din 1961, Carta Socială Europeană revizuită și Convenția Europeană cu privire la statutul juridic al lucrătorilor migranți din 1977.

[35] A se vedea, e.g., cauzele C-175-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla/Germania* [2010] ECR I-364; C-57 și 101/09, *Bundesrepublik Deutschland/B* [2009] ECR I-285; C-31/09, *Bolbol* EU:C:2010:351; C-364/11, *Abed El Karem El Kott* EU:C:2012:826; C-79/13, *Saciri* EU:C:2014:103.

[36] Cauza C-73/08, *Bressol/Gouvernement de la Communauté française* [2010] ECR I-181 în contextul dreptului de acces al studenților la învățământul superior.

[37] Pentru o cauză în care CEJ a citat atât PIDCP, cât și Convenția cu privire la drepturile copilului, a se vedea cauza C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG* [2008] ECR I-505.

[38] Cauza C-249/96, *Grant/South West Trains Ltd* [1998] ECR I-621, pct. 44-47. Pentru o cauză care implica pedepse penale în care TPI a discutat PIDCP, a se vedea cauza T-48/96, *Acme Industry/Consiliul* [1999] ECR II-3089; pentru un caz în care problema a apărut în fața Tribunalului Funcției Publice, a se vedea cauza F-29/06, *Arnaldo Rosausros/Comisia* EU:F:2011:150.

[39] Cauza C-237/09, *Belgia/De Fruytier* [2010] ECR I-316.

În cunoscuta cauză *Kadi I*, în care CEJ a anulat, pentru încălcarea drepturilor fundamentale, măsura de implementare de către UE a unei Rezoluții a Consiliului de Securitate al ONU prin care se înghețau fondurile celor suspectați de sprijinirea terorismului, Tribunalul a citat principiile de *jus cogens* ale dreptului internațional referitoare la protecția drepturilor omului, precum și principiile la care face referire Carta ONU^[40], în timp ce CEJ nu a citat niciuna dintre aceste surse. În timp ce a repetat declarația sa din cauza *Nold* în sensul că se va inspira din „indicațiile oferite de instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele membre au colaborat sau la care au aderat”^[41], în cauzele *Kadi I* și *Kadi II* Curtea a citat doar Carta UE și CEDO ca surse pentru norme privind drepturile omului aplicabile în spețele respective^[42].

În plus, în timp ce multe prevederi ale Cartei UE sunt ele însele bazate pe instrumente internaționale privind drepturile omului^[43], astfel cum indică notele explicative ale Cartei^[44], aceste instrumente internaționale și instanțele sau organismele create pentru a le interpreta nu au fost tratate încă – în afară de Convenția și Curtea Europeană a Drepturilor Omului – ca fiind o autoritate influentă sau convingătoare în procesul de interpretare a prevederilor Cartei de către CEJ^[45].

S-a afirmat că standardele UE privind drepturile fundamentale ar trebui să fie „indexate” la nivelul standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului, nu în ultimul rând, pentru a evita să se impună statelor membre să aleagă între loialitatea față de dreptul UE și celelalte angajamente internaționale ale acestora^[46]. În general, accentul plasat de CJUE asupra autonomiei constituționale a UE și relativa deconectare de sistemul internațional mai larg al drepturilor omului – inclusiv prin intermediul unor mecanisme cum ar fi clauzele de deconectare^[47] și prezumțiile de încredere reciprocă^[48] – a dat naștere unor comentarii critice. Accentul pus de CJUE pe autonomia ordinii juridice a UE prin respingerea

[40] Cauza T-315/01, *Kadi/Consiliul și Comisia* [2005] ECR II-3649, pct. 228-231.

[41] Cauzele C-402 și 415/05 P, *Kadi I* (*supra*, nota 1), pct. 283.

[42] *Idem*, pct. 333-376. Pentru hotărârile ulterioare ale Tribunalului și CJUE în apel, ca urmare a reintroducerii cauzei *Kadi* de către Comisie, a se vedea cauzele T-85/09, *Kadi/Comisia și Consiliul (Kadi II)* [2010] ECR II-5177 și C-584/10 P, *Comisia/Kadi (Kadi II)* EU:C:2013:518.

[43] Printre exemple se numără PIDCP, PIDESC, Convenția Consiliului Europei privind drepturile omului și biomedicina, Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale, Convenția ONU privind drepturile copilului, Convenția de la Geneva privind refugiații, precum și diferitele Carte sociale ale UE și ale Consiliului Europei.

[44] Explicațiile ce însoțesc Carta primesc semnificație interpretativă prin art. 6 alin. (1) TUE și art. 52 alin. (7) din Cartă. Textul explicațiilor este disponibil în Jurnalul Oficial, [2007] JO C303/17.

[45] Pentru cazuri de invocare de către CJUE – în cauze în care se invocă Carta drepturilor fundamentale – a interpretării date Convenției europene de către Curtea de la Strasbourg, a se vedea cauzele citate *supra*, nota 30.

[46] A se vedea Raportul Rețelei de experți independenți referitor la situația drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană și în statele sale membre din 2002, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/cfr_cdf_2002_report_en.pdf, 21-24.

[47] Clauzele de deconectare sunt utilizate uneori de către UE la momentul semnării tratatelor regionale sau internaționale, inclusiv tratatele privind drepturile omului. Asemenea clauze prevăd că UE și statele membre, în raporturile dintre ele, vor aplica regulile dreptului UE, și nu prevederile tratatului relevant. Criticii au avertizat că această practică ar putea conduce la coborârea standardelor sub „podeaua” fixată de instrumentul internațional. A se vedea, e.g., art. 40 alin. (3) din Convenția Consiliului Europei privind acțiunea împotriva traficului de ființe umane din 2005 (CETS nr. 197).

[48] În *Avizul 2/13 privind aderarea UE la CEDO* EU:C:2014:2454, pct. 192, CJUE a subliniat – cum a procedat și în cauza *Melloni* (*infra*, nota 110) – că statele membre pot fi ținute, în temeiul dreptului UE, nu numai să prezume respectarea drepturilor fundamentale de către celelalte state membre, ci și să se abțină, în cele mai multe cazuri, de la a verifica acest lucru.

recentă a proiectului Acordului de aderare a UE la CEDO va accentua, probabil, aceste critici^[49].

(C) TRADIȚIILE CONSTITUȚIONALE NAȚIONALE

Jurisprudența Curții s-a inspirat destul de rar din prevederile constituționale naționale, în ciuda importanței simbolice atașate „tradițiilor constituționale comune” ale statelor atât de către Curte, cât și de tratatele UE^[50]. În vreme ce avocații generali au realizat ocazional, în câte o cauză, un studiu scurt al prevederilor constituționale naționale, Curtea a citat mult mai rar prevederi constituționale anume^[51].

Motivele sunt într-o oarecare măsură evidente, în sensul că este mai dificil ca CEJ să susțină existența unei abordări „comune” în situația în care un anumit drept nu apare în fiecare constituție națională, pe când se presupune că un instrument cum e CEDO reflectă întocmai angajamentele colective ale tuturor statelor membre. În plus, încă de la cauza *Costa/ENEL*, jurisprudența CEJ a fost animată de teama de a compromite supremația principală a dreptului UE dacă părea să dea precedență unei anumite prevederi constituționale naționale^[52]. Acest lucru reiese din cauza *Hauer*, în care instanța de trimitere, Curtea germană administrativă federală, a declarat că un regulament UE din domeniul agriculturii care era incompatibil cu drepturile constituționale fundamentale germane nu va fi aplicat. Ca răspuns, CEJ a încercat să își fundamenteze decizia atât pe „tradițiile constituționale comune” statelor membre, cât și pe angajamentele colective din CEDO.

Cauza 44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*

[1979] ECR 3727

CEJ

14. Așa cum a arătat Curtea în hotărârea sa din 17 decembrie 1970, pronunțată în cauza *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, problema privind o eventuală încălcare a drepturilor fundamentale printr-un act instituțional al Comunităților nu poate fi apreciată altfel decât în cadrul dreptului comunitar însuși. Introducerea unor criterii de apreciere speciale, care țin de legislația sau de ordinea constituțională a unui anumit stat membru, ar duce ineluctabil la ruperea unității pieței comune și la punerea în pericol a coeziunii Comunității, din cauza faptului că s-ar aduce atingere unității materiale și eficacității dreptului comunitar.

15. Curtea a subliniat totodată, în hotărârea menționată și, ulterior, în hotărârea din 14 mai 1974, pronunțată în cauza *Nold* [1974] ECR 491, că drepturile fundamentale fac parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare o asigură; că, asigurând apărarea acestor drepturi, ea este ținută să se inspire din tradițiile constituționale comune statelor membre, astfel încât nu pot fi menținute în Comunitate măsuri incompatibile cu drepturile fundamentale recunoscute de constituțiile acestor state; că instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului, la care statele membre au cooperat sau aderat, pot, în egală măsură, să furnizeze indicații de care trebuie să se țină seama în cadrul dreptului comunitar. Această concepție a fost ulterior recunoscută prin declarația comună a Adunării, Consiliului și Comisiei din

[49] Avizul 2/13, *ibidem*.

[50] Pentru o cauză în care TPI a acceptat posibilitatea ca tradițiile parlamentare comune să constituie o sursă de inspirație pentru principiile generale ale dreptului UE, a se vedea T-222, 327 și 329/99, *Martinez, Gaulle, Front national și Bonino/Parlamentul European* [2001] ECR II-2823, pct. 240.

[51] A se vedea, e.g., cauza 17/74, *Transocean Marine Paint/Comisia* [1974] ECR 1063, pct. 17.

[52] Cauza 6/64 [1964] ECR 585.

5 aprilie 1977 care, după ce amintește jurisprudența Curții se referă, pe de o parte, la drepturile garantate de constituțiile statelor membre și, pe de altă parte, la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din 4 noiembrie 1950 (JO C 103, 1977, p. 1).

(...)

17. Dreptul de proprietate este garantat în ordinea juridică comunitară în conformitate cu concepțiile comune constituțiilor statelor membre, reflectate totodată de primul protocol adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului.

(...)

20. Pentru a putea răspunde la această întrebare, trebuie examinate și indicațiile care rezultă din regulile și practicile constituționale ale celor nouă state membre. O primă constatare care se impune în această privință este aceea că acele reguli și practici permit legiuitorului să reglementeze folosința proprietății private în conformitate cu interesul general. În acest scop, unele constituții fac trimitere la sarcinile inerente proprietății [Legea fundamentală a Republicii Federale Germania, art. 14 alin. (2), prima teză], la funcția sa socială [Constituția italiană, art. 42 alin. (2)], la subordonarea folosinței sale față de exigențele binelui comun [Legea fundamentală germană, art. 14 alin. (2), a doua teză și Constituția irlandeză, art. 43.2.2*] sau față de exigențele justiției sociale (Constituția irlandeză, art. 43.2.1*). (...)

O altă întrebare care apare în momentul în care „tradițiile constituționale comune” sunt citate ca sursă pentru drepturile omului în UE este dacă CEJ ar trebui să recunoască doar acele drepturi împărtășite de toate (sau majoritatea) statelor, sau dacă recunoașterea ca drept fundamental chiar și de către un singur stat membru ar fi suficientă pentru a face parte din principiile generale ale dreptului UE (așa-numita abordare a „standardului maxim”)^[53]. În cauza *Mannesmannröhren-Werke*, referitoare la dreptul la tăcere în contextul procedurilor privind concurența, TPI a respins abordarea „standardului maxim” și argumentul că s-ar putea desprinde un principiu general privind dreptul de a nu se autoincrimina din ordinile juridice ale statelor membre, chiar dacă un astfel de principiu exista în dreptul german^[54].

În cauza *AM & S*, nu toate statele membre erau mulțumite de deducerea de către Curte a unui principiu al confidențialității avocat-client în urma unui studiu comparativ al legislațiilor statelor membre; în special guvernul francez a susținut că această cauză reprezenta „o încercare de a strecura în cadrul Uniunii o simplă normă internă din dreptul englez”^[55]. Cu toate acestea, avocatul general a adoptat punctul de vedere conform căruia un principiu general poate fi distilat din sistemele juridice ale diferitelor state, chiar dacă „originea conceptuală” a principiului și „sfera aplicării sale detaliate” sunt distincte de la un stat la altul^[56]. Cu toate acestea, în cauza *AKZO*, CEJ a refuzat să extindă principiul general al UE al secretului profesional dincolo de contextul avocaților independenți, în ciuda faptului că un număr de state membre extinsese privilegiul și avocaților interni, întrucât Curtea a considerat că nu exista o „tendință în curs de dezvoltare” sau o „tendință uniformă” în

[53] L. BESSELINK, „Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union” (1998) 35 CMLRev 629 și J. WEILER, „Fundamental Rights and Fundamental Boundaries”, în lucrarea *sa The Constitution of Europe* (Cambridge University Press, 1999), Capitolul 3.

[54] Cauza T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke* (supra, nota 24), pct. 84.

[55] A se vedea AG Warner, în cauza 155/79, *AM & S* (supra, nota 26) 1575, 1631. Cauza 17/74, *Transocean Marine Paint* (supra, nota 51) oferă încă un exemplu al recunoașterii de către Curte a unui principiu general de drept comunitar, în timp ce unele dintre statele membre, nu toate, acordă protecție dreptului sau principiului respectiv.

[56] *Ibidem*.

această direcție în toate statele membre, astfel încât să justifice extinderea principiului general^[57].

În *Omega Spielhallen*, pentru a permite Germaniei să deroge de la regulile UE privind libertatea de circulație, Curtea a extras, din *concepția specială* privind demnitatea umană din dreptul german, un *concept mai general* de demnitate umană, împărțit de către toate statele membre^[58]. Chiar și în cazul în care se poate spune că există un consens general între state cu privire la existența unui anumit drept, în mod abstract, pare inevitabil că nu va exista un consens referitor la modul în care acel drept trebuie interpretat și „tradus” într-un principiu general de drept al UE. Spre exemplu, deși toate statele membre recunosc dreptul la viață, câteva din cele douăzeci și nouă de state, printre care Irlanda și Malta, continuă să mențină legi naționale extrem de restrictive privind întreruperea de sarcină, ceea ce în cazul Irlandei reflectă în parte statutul constituțional al dreptului la viață al fătului. Un alt exemplu poate fi identificat în protecția accentuată acordată de *Grundgesetz* (Constituția) germană drepturilor economice și libertății de a desfășura o activitate comercială sau profesională, în timp ce constituțiile altor state reflectă priorități sociale diferite. În cauzele *Grant* și *D/Consiliul*, CEJ s-a sprijinit parțial pe diferite concepții legale naționale cu privire la căsătorie pentru a respinge existența unei încălcări a drepturilor reclamanților prevăzute de principiile generale ale dreptului UE^[59].

Cu alte cuvinte, deși ideea de „tradiții constituționale comune” ca bază pentru principiile generale ale dreptului UE este una atrăgătoare în principiu, diferențele dintre concepțiile naționale specifice referitoare la anumite drepturi ale omului sunt adesea foarte mari.

5. DEZVOLTĂRI INSTITUȚIONALE ȘI POLITICE

(A) INCLUDEREA DREPTURILOR OMULUI ÎN CADRUL TRATATELOR

Așa cum am observat, nu a existat nicio mențiune a drepturilor omului în CECO, Euratom sau Tratatul CEE, în anii 1950, iar Curtea a fost inițial reticentă în a permite provocări la adresa legislației UE bazate pe invocarea unor drepturi. Odată ce CEJ și-a schimbat poziția, cu toate acestea, trecerea la recunoașterea „principiilor generale ale dreptului UE” a câștigat rapid aprobare politică. Aceasta s-a realizat inițial printr-o declarație comună a Parlamentului, Consiliului și Comisiei din 1977^[60], iar ulterior, printr-o serie de declarații fără caracter obligatoriu, carte și rezoluții. Drepturile omului și-au găsit în cele din urmă drumul

[57] Cauza C-550/07 P, *Akzo Nobel* (supra, nota 27), pct. 69-76.

[58] Cauza C-36/02, *Omega Spielhallen und Automatenanstaltungs-GmbH/Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* [2004] ECR I-9609, pct. 34-38; de asemenea, cauza C-112/00, *Schmidberger/Austria* [2003] ECR I-5659. *Omega Spielhallen* a reprezentat o speță mai ușor de soluționat pentru CEJ, din moment ce nu privea contestarea de către un stat membru a validității unei măsuri a Uniunii, ci situația unui stat care solicita o derogare individuală de la regulile privind libera circulație pentru a se conforma propriilor sale standarde constituționale de protecție a demnității umane. A se vedea, de asemenea, cauza C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs* (supra, nota 37), pct. 44-51.

[59] Cauza C-249/96, *Grant* (supra, nota 38); cauzele C-122 și 125/99 P, *D/Consiliul* [2001] ECR I-4319. Cu toate acestea, a se compara schimbarea de atitudine a Curții față de discriminarea bazată pe orientare sexuală în cauzele ulterioare C-267/06, *Maruko* [2008] ECR I-1757; T-58/08, *Comisia/Roodhuijzen* [2009] ECR II-3797 și C-267/12, *Hay* EU:C:2013:823.

[60] [1977] JO C103/1.

înapoi în tratatele UE, prin modificările introduse prin Tratatul de la Maastricht, Amsterdam, Nisa și Lisabona.

În primul rând, art. 6 TUE, prezentat mai sus, enumeră diversele surse ale drepturilor omului în cadrul dreptului UE: Carta – căreia îi este acordat același statut obligatoriu pe care îl au tratatele –, CEDO și tradițiile constituționale naționale comune care inspiră principiile generale ale dreptului UE. Prevederile CEDO sunt, prin urmare, relevante pentru dreptul UE, în prezent, în trei moduri: (i) acele dispoziții ale Cartei care se bazează pe prevederile CEDO trebuie să aibă același „înțeles” ca și dispozițiile CEDO; (ii) CEDO este una dintre principalele surse de inspirație pentru principiile generale ale dreptului UE; și (iii) dispozițiile CEDO vor deveni obligatorii în mod oficial pentru UE, în cazul în care UE va adera în cele din urmă la CEDO. Prin comparație, dispozițiile Cartei drepturilor fundamentale și principiile generale ale dreptului UE sunt deja, pe deplin, dispoziții obligatorii ale dreptului UE, care se bucură de același statut ca și dispozițiile tratatelor UE.

În al doilea rând, în urma adoptării Tratatului de la Amsterdam, respectarea valorilor pe care se întemeiază UE a devenit o condiție pentru aderarea la UE, prin art. 49 TUE. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, art. 2 TUE exprimă și extinde, în prezent, lista valorilor pe care se consideră că a fost întemeiată UE:

Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

Articolul 3 TUE, cu ocazia stabilirii scopurilor și obiectivelor UE, adaugă în continuare la acestea, declarând că Uniunea „combate excluderea socială și discriminările și promovează justiția și protecția socială, egalitatea între femei și bărbați, solidaritatea între generații și protecția drepturilor copilului”. Potrivit art. 3 alin. (5), în relațiile sale cu restul comunității internaționale, printre altele, Uniunea „contribuie la pacea, securitatea, dezvoltarea durabilă a planetei, solidaritatea și respectul reciproc între popoare, comerțul liber și echitabil, eliminarea sărăciei și protecția drepturilor omului și, în special, a drepturilor copilului”.

În al treilea rând, art. 7 TUE, care a fost de asemenea introdus prin Tratatul de la Amsterdam, autorizează Consiliul să suspende unele dintre drepturile de vot și alte drepturi ale unui stat membru cu privire la care Consiliul European a constatat că este responsabil pentru o încălcare gravă și persistentă a principiilor de la art. 2. Articolul 7 a fost modificat prin Tratatul de la Nisa în 2000 pentru a prevedea proceduri echitabile care trebuie urmate înainte de a se realiza o determinare negativă împotriva unui stat membru, și include opțiunea pentru Consiliu de a adresa recomandări unui stat care este în mod clar expus riscului de a comite o încălcare gravă^[61]. Cu toate acestea, în ciuda simbolisticii art. 7 TUE, niciuna dintre încercările făcute în cadrul Parlamentului European de a iniția aplicarea acestuia nu a avut succes, iar

[61] Pentru o analiză a „controversei Haider”, care a dus la adoptarea amendamentelor de la Nisa, a se vedea M. MERLINGEN, C. MUDDLE și U. SEDELMEIER, „The Right and the Righteous?: European Norms, Domestic Politics and the Sanctions against Austria” (2001) 39 JCMS 59.

lipsa sa de utilitate practică a atras critici^[62]. Cel mai recent, eșecul de a demara procedura prevăzută la art. 7 în legătură cu o serie de măsuri represive și anti-democratice luate de guvernul maghiar a generat o mulțime de propuneri^[63], precum și o comunicare a Comisiei care stabilește un fel de sistem de avertizare timpurie în completarea mecanismului de la art. 7^[64].

(B) AGENȚIA PENTRU DREPTURILE FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

În 2007, a fost instituită Agenția pentru Drepturile Fundamentale a UE (ADF), pentru a absorbi și înlocui Centrul de monitorizare a rasismului și xenofobiei al UE^[65]. A existat o dezbatere premergătoare înființării agenției asupra faptului dacă competențele sale ar trebui să includă monitorizarea statelor membre, în sensul art. 7 TUE^[66], dar statele membre au refuzat să includă acest lucru în cadrul mandatului noii ADF. În schimb, misiunea ADF se referă în principal la colectarea informațiilor, formularea de opinii, evidențierea bunelor practici, crearea de conexiuni cu societatea civilă, precum și publicarea de rapoarte tematice. ADF a fost activă de la înființarea sa și a publicat rapoarte influente cu privire la probleme cum ar fi rasismul, accesul la justiție, dizabilitățile, homofobia, populația romă, siguranța și drepturile omului, sărăcia, migrația, protecția datelor, drepturile copilului și violența împotriva femeilor^[67].

(C) COMPETENȚELE ȘI POLITICILE UE ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI

Modificările aduse Tratatului UE din anul 1997 au consolidat în mod semnificativ statutul și rolul drepturilor omului în cadrul ordinii juridice a UE, astfel cum indică dispozițiile articolelor 2, 3, 6 și 7 TUE. Respectarea drepturilor omului este o condiție pentru legalitatea măsurilor UE, iar legislația UE trebuie să fie interpretată și analizată în vederea respectării

[62] A. WILLIAMS, „The Indifferent Gesture: Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's Invasion of Iraq” (2006) 31 ELRev 3. A se vedea și W. SADURSKI, „Adding a Bite to a Bark: A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider” (2010) 16 CJEL 385.

[63] Pentru câteva exemple importante, a se vedea K. SCHEPPELE, „What the European Commission do when Member States violate Basic Principles of the European Union”, http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45-princetonuniversityscheppesystemicinfractiontactionbrusselsversion_en.pdf; J.W. MÜLLER, „Safeguarding Democracy Inside the EU: Brussels and the Future of Liberal Order”, Transatlantic Academic Paper 3/2012-13; Raportul Taveres al Parlamentului European, „The situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary”, Raportul 7/2013; A. VON BOGDANDY și alții, „Reverse Solange: Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States” (2012) 49 CMLRev 489; B. BUGARIĆ, „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, LSE, „Europe in Question” Paper nr. 79/2014.

[64] Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept, COM(2014) 158.

[65] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 168/2007 din 15 februarie 2007 privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene [2007] JO L53/1.

[66] Rețeaua anterioară de „experți în domeniul drepturilor fundamentale” a început să monitorizeze în mod informal respectarea Cartei de către statele membre în acest sens, dar aceasta a fost înlocuită cu o rețea dotată cu un mod diferit de operare, FRALEX, în cadrul ADF, căreia nu i-a fost acordată această atribuție.

[67] A se vedea <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications>. Pentru un raport interesant al ADF privind utilizarea Cartei UE de către instanțele naționale, a se vedea http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2013-charter_en.pdf.

drepturilor omului. Ceea ce este mai puțin clar, cu toate acestea, este de ce competență legală dispune exact UE pentru a adopta legi în domeniul protecției drepturilor omului.

În primul său Aviz din anul 1996 de respingere a aderării Uniunii la CEDO, CEJ a conchis că nicio prevedere din Tratat nu „conferă instituțiilor comunitare vreo competență generală de a adopta norme în domeniul drepturilor omului sau de a încheia acorduri internaționale în acest domeniu”, iar clauza privind competențele reziduale de la art. 235 (în prezent art. 352 TFUE) făcea obiectul unor anumite limite constituționale^[68]. Situația s-a schimbat de atunci, în special în ceea ce privește competența externă a UE și puterea de a încheia acorduri internaționale. Un exemplu frapant în acest sens îl constituie negocierea și încheierea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, primul tratat internațional în domeniul drepturilor omului încheiat de UE^[69]. În ceea ce privește competența de a promova drepturile omului în cadrul UE, cu toate acestea, nu este clar cât de mult s-a schimbat situația. În ciuda declarației din art. 2 în sensul că UE se întemeiază, *inter alia*, pe valoarea respectării drepturilor omului, precum și a prevederii de la art. 3, potrivit căreia obiectivul UE este de a promova valorile sale, Uniunea necesită în continuare competențe exprese în conformitate cu o altă dispoziție a tratatelor pentru a putea adopta măsuri concrete. Tratatul încă nu dotează Uniunea cu „competență generală de a adopta norme privind drepturile omului”.

Cu toate acestea, în ziua de azi UE dispune de un instrument puternic pentru drepturile omului în domeniul specific al nediscriminării, dat fiind faptul că art. 19 TFUE conferă Uniunii competența de a adopta măsuri de combatere a discriminării pe o serie de motive specificate. Acest domeniu important al politicii UE în domeniul drepturilor omului este discutat mai detaliat în Capitolul 24. De la adoptarea Directivei 95/46/CE, un alt domeniu important al politicii UE cu privire la drepturi este protecția datelor. În plus, dispoziția privind „competențele reziduale” de la art. 352 TFUE poate fi utilizată (singură sau în combinație cu o altă prevedere a Tratatului), ca temei juridic pentru unele măsuri legate de drepturile omului, astfel cum a fost pentru adoptarea Regulamentului de instituire a programului extern al UE privind drepturile omului și de democratizare^[70], precum și pentru înființarea ADF^[71].

Respectarea drepturilor omului este în prezent, de asemenea, o valoare a UE și chiar un obiectiv care este „integrat” în toate relațiile externe ale Uniunii. Ca urmare a adoptării Tratatului de la Lisabona, art. 3 alin. (5) TUE prevede că UE contribuie la „protecția drepturilor omului” în relațiile sale cu exteriorul, iar art. 21 alin. (1) TUE prevede că acțiunea UE pe scena internațională are la bază, printre altele, principiile „democrației, statului de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității”. Acest lucru oferă o bază la nivel de tratat pentru politica UE în ultimii zece ani, menită a integra protecția drepturilor omului în relațiile sale externe. Practica obișnuită a UE din 1995 a fost să includă clauze privind drepturile omului în acordurile externe care se ocupă de comerț, dezvoltare

[68] Avizul 2/94 [1996] ECR I-1795.

[69] G. DE BÚRCA, „The EU in the Negotiation of the UN Disability Convention” (2010) 35 ELRev 174; L. WADDINGTON, „A New Era in Human Rights Protection in the European Community: The Implications the United Nations' Convention on the Rights of Persons With Disabilities for the European Community”, University of Maastricht Faculty of Law Working Paper Series 2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1026581.

[70] Regulamentele nr. 975/1999 și 976/1999 [1999] JO L120/1 și 8.

[71] Regulamentul nr. 168/2007 [2007] JO L 53/1.

și relații de asociere^[72], și a impus ocazional sancțiuni sau a retras concesiile comerciale pentru încălcări ale drepturilor omului, cum s-a întâmplat în cazul Myanmar și Sri Lanka. Uniunea a folosit condiționalitatea bazată pe drepturile omului în procesul de aderare pentru noile state membre^[73], și desfășoară în prezent un program internațional amplu de drepturile omului și de democratizare cunoscut sub numele de IEDDO^[74]. Acestea și alte activități ale UE în domeniul drepturilor omului sunt prezentate în fiecare an, în Raportul anual al UE privind drepturile omului^[75].

Nu există niciun angajament expres în tratat privind protecția și promovarea drepturilor omului în cadrul politicilor *interne* ale UE, așa cum există pentru politica externă. Totuși, există patru clauze „de integrare” în art. 8, 9, 10 și 11 TFUE, care impun ca toate politicile și activitățile UE să țină seama de egalitatea de gen, de o serie de probleme de politică socială, de alte motive de discriminare, precum și, respectiv, de protecția mediului, însă o cerință generală de a integra drepturile omului este absentă. Această diferență dintre accentul pe drepturile omului în politicile externe și interne a condus la critici de un dublu standard în abordarea UE a drepturilor omului^[76], care a fost recunoscut de către Consiliul de Miniștri^[77]. Cu toate acestea, continuă să fie un subiect al criticilor la adresa politicilor UE în domeniul drepturilor omului^[78]. Pe de altă parte, Comisia a încercat să elaboreze o Cartă de „evaluare a impactului” pentru politicile UE, care ar trebui să ajute în timp pentru a aborda critica privind standardul dublu^[79]. În plus, chiar dacă UE nu are nicio competență generală de legiferare în domeniul drepturilor omului, numeroase dintre elementele particulare ale legislației sale stabilesc standarde privind drepturile omului în anumite domenii, cum ar fi dreptul penal, reîntregirea familiei, dreptul refugiaților, precum și confidențialitatea datelor^[80].

Abordarea statelor membre cu privire la dezvoltarea competențelor juridice ale UE în domeniul drepturilor omului a fost una echivocă. Cu toate că în ultimele decenii au fost adoptate norme semnificative de protecție a drepturilor omului și au fost înființate instituții importante ale UE, precum Carta drepturilor fundamentale, art. 19 TFUE (privind combaterea discriminării) și ADF, guvernele statelor membre au urmărit simultan să restricționeze aceste noi competențe și instituții. Astfel, art. 51 din Cartă declară că prin adoptarea acesteia nu se creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune; au existat dezbateri aprinse asupra domeniului de aplicare a Cartei asupra statelor membre, iar ADF a fost în mod deliberat lipsită de puterea de a monitoriza statele membre, în sensul art. 7 TUE. Opoziția politică împotriva intervenției UE, chiar și atunci când pot avea loc abuzuri grave ale drepturilor omului într-un stat membru (de exemplu, în momentul

[72] L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements* (Oxford University Press, 2005); U. KHALIQ, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the EU: A Legal Analysis* (Cambridge University Press, 2009).

[73] B. DE WITTE și G. TOGGENBURG, „Human Rights and Membership of the European Union”, în S. PEERS și A. WARD (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights* (Hart, 2004) 59-82.

[74] Pentru Inițiativa europeană pentru democrație și drepturile omului, a se vedea <http://www.eidhr.eu/>.

[75] http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/index_en.htm.

[76] P. ALSTON și J. WEILER, „A Human Rights Agenda for the Year 2000”, în ALSTON, HEENAN și BUSTELO (supra, nota 4); A. WILLIAMS, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony* (Oxford University Press, 2004).

[77] A se vedea, e.g., Raportul anual privind drepturile omului pentru anul 2006, [4.19] în special.

[78] Pentru discuții, a se vedea A. WILLIAMS (supra, nota 5).

[79] A se vedea, mai recent COM(2010) 573 și SEC(2011) 567, Orientările operaționale privind luarea în considerare a drepturilor fundamentale în cadrul analizelor de impact ale Comisiei.

[80] Pentru discuții, a se vedea E. MUIR, „The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges” (2014) 51 CMLRev 219.

expulzării colective de către Franța a persoanelor de etnie romă în 2010^[81] sau privind restricțiile impuse de Ungaria asupra presei și interferența cu independența justiției^[82]) sugerează că există în continuare rezistență din partea statelor membre în fața dezvoltării unui astfel de rol pentru Uniunea Europeană.

6. CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE^[83]

(A) INTRODUCERE

Carta drepturilor fundamentale a fost elaborată pentru prima dată în 1999-2000, ca urmare a unei inițiative a Consiliului European de a „expune” realizările UE în acest domeniu. Procedura nouă a Convențiilor, prin care a fost adoptată Carta – care a devenit un model pentru procedura de revizuire a tratatelor prevăzută acum la art. 48 TUE – a generat un proiect de Cartă în mai puțin de un an^[84]. Carta a fost apoi proclamată în mod solemn de către Comisie, Parlament și Consiliu și aprobată politic de statele membre la summit-ul Consiliului European din decembrie 2000^[85], dar statutul său juridic a fost lăsat în mod deliberat în incertitudine la momentul respectiv, în așteptarea rezultatului seriei de procese constituționale declanșate în UE^[86]. Clauzele orizontale de la sfârșitul Cartei au fost modificate ușor în timpul procesului de elaborare a constituției care a avut loc în 2003-2004, dar după eșecul Tratatului Constituțional, statutul juridic al Cartei a fost determinat abia la adoptarea Tratatului de la Lisabona. Articolul 6 TUE îi acordă acum fără echivoc acesteia același statut juridic ca și tratatele^[87].

La momentul adoptării Tratatului de la Lisabona, cu toate acestea, Marea Britanie și Polonia (cărora li s-a alăturat mai târziu și Republica Cehă^[88]) au negociat un protocol care

[81] K. SEVERANCE, *France's Expulsion of Roma Migrants: A Test Case for Europe* (Migration Policy Institute, 2010), disponibil la adresa www.migrationinformation.org/.

[82] A se vedea supra, nota 63, privind evenimentele din Ungaria.

[83] Există o literatură vastă cu privire la Cartă. Privind originile acesteia, a se vedea, e.g., (2001) 8(1) M.J. și E. ERIKSEN, J. FOSSUM și A. MENÉNDEZ (ed.), *The Chartering of Europe* (Arena Report Nr. 8/2001). Pentru comentarii, a se vedea K. FEUS (ed.), *An EU Charter of Fundamental Rights: Text and Commentaries* (Federal Trust, 2000); Rețeaua UE de experți independenți în domeniul drepturilor fundamentale, *Commentary on the Charter* (iunie 2006); mai recent, S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER și A. WARD, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Hart, 2014). Comisia Europeană publică, de asemenea, un raport anual privind aplicarea Cartei: a se vedea, cel mai recent COM (2014) 224.

[84] G. DE BÜRCA, „The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights” (2000) 25 ELRev 331; J. SCHÖNLAU, „Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-Twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights”, în ERIKSEN, FOSSUM și MENÉNDEZ (supra, nota 83).

[85] [2000] JO C364/1.

[86] Pentru un comentariu publicat la acel moment, a se vedea B. DE WITTE, „The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?” (2001) 8 MJ 81; L. BETTEN, „The EU Charter of Fundamental Rights: A Trojan Horse or a Mouse?” [2001] *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 151.

[87] Pentru o cauză în care s-a făcut ferm aplicarea jurisprudenței Curții privind supremația dispozițiilor Cartei, a se vedea C-617/10, Åkerberg Fransson EU:C:2013:105, pct. 45-48.

[88] Consiliul European din 29-30 octombrie 2009 a convenit asupra textului unui nou protocol, care ar realiza aplicarea prevederilor Protocolului nr. 30 la Tratatul de la Lisabona și Republicii Ceha. A se vedea anexa la Concluziile Președinției. A se vedea și B. DUKOVA, „The Legal Status of the Charter of Fundamental Rights within the Member States: The Short Story of the Czech Objection to the Charter”, Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper Nr. 2015/1/1.

urmărea să limiteze impactul Cartei în aceste state^[89]. Protocolul cuprinde două articole, cu următorul cuprins:

Articolul 1

1. Carta nu extinde capacitatea Curții de Justiție a Uniunii Europene și a niciunei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit, de a considera că actele cu putere de lege și actele administrative, practicile sau acțiunile administrative ale Poloniei sau ale Regatului Unit sunt incompatibile cu drepturile, libertățile și principiile fundamentale pe care acestea le reafirmă.

2. În special și pentru eliminarea oricărei îndoieli, nicio dispoziție din titlul IV al Cartei nu creează pentru Polonia sau pentru Regatul Unit drepturi care să poată fi invocate în fața unei instanțe decât în măsura în care Polonia sau Regatul Unit a prevăzut astfel de drepturi în legislația sa națională.

Articolul 2

Atunci când o dispoziție a cartei face trimitere la legislațiile și practicile naționale, aceasta se aplică Poloniei sau Regatului Unit numai în măsura în care drepturile și principiile pe care le conține sunt recunoscute de legislațiile sau practicile din Polonia ori din Regatul Unit.

Oricare ar fi fost intenția celor trei state semnatare, a avut loc o dezbatere dacă protocolul avea un efect mai mult decât declarativ^[90]. Articolul 1 declară că „nu se extinde” capacitatea CJUE de a revizui măsurile naționale din perspectiva compatibilității cu drepturile fundamentale, însă, timp de zeci de ani, CJUE a exercitat competența de a revizui actele statelor membre, în domeniul de aplicare a dreptului UE, pentru respectarea principiilor generale ale dreptului UE. Protocolul nu răstoarnă această jurisprudență anterioară a CEJ, și din moment ce conținutul Cartei se bazează în mare măsură pe instrumentele pe care CEJ le-a citat ca sursă de inspirație pentru principiile generale ale UE, art. 1 alin. (1) pare în principiu declarativ. Articolul 1 alin. (2) este conceput pentru a sprijini sau completa art. 52 alin. (7) din Cartă, constatând că Titlul IV din Cartă (privind drepturile de solidaritate) nu a creat noi drepturi pentru justițiabili în Polonia sau Marea Britanie, însă, din nou, se poate argumenta că, deoarece Carta este în mare parte declarativă prin raportare la așa-numitele „principii generale de drept” pe care le-a dezvoltat CEJ în decursul anilor, Titlul IV a dat pur și simplu principiilor generale un temei juridic explicit^[91].

În timp ce unii au făcut referire inițial la protocol ca la un „opt-out”, CJUE a confirmat în scurt timp opinia majorității comentatorilor că lucrurile nu stăteau astfel. În cauza *NS și ME*, privind aplicarea legislației UE în materie de azil în Marea Britanie, CJUE a răspuns la un

[89] Protocolul (nr. 30) la Tratatul de la Lisabona. A se vedea și Declarațiile 51, 62 și 63, anexate la Tratatul de la Lisabona, făcute de Republica Cehă și, respectiv, Polonia.

[90] Camera Lorzilor, Al 10-lea raport al Comisiei pentru Uniunea Europeană din 2008, [5:84-5:111]. A se compara cu V. BELLING, „Supranational Fundamental Rights or Primacy of Sovereignty? Legal Effects of the So-Called Opt-Out from the EU Charter of Fundamental Rights” (2012) 18 ELJ 251, care susține că protocolul are efect constitutiv și va limita măsura în care CJUE poate interpreta noțiunea de „punere în aplicare a dreptului Uniunii” pentru cele trei state semnatare.

[91] I. PERNICE, „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights” și C. BARNARD, „The „Opt-Out” for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?”, în S. GRILLER și J. ZILLER (ed.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Springer, 2008). A se vedea și S. PEERS, „The „Opt-Out” that Fell to Earth: The British and Polish Protocol Concerning the EU Charter of Fundamental Rights” (2012) 12 HRLR 375.

argument ridicat în fața instanțelor britanice de către secretarul de stat britanic potrivit căruia Carta nu s-ar aplica în Marea Britanie, hotărând că: „Protocolul nr. 30 nu pune în discuție aplicabilitatea Cartei în Regatul Unit sau în Polonia, o poziție care este confirmată de considerentele acestui protocol (...). Articolul 1 alin. (1) din Protocolul nr. 30 explică art. 51 din Cartă în ceea ce privește domeniul de aplicare al acesteia și nu intenționează să scutească Republica Polonă sau Regatul Unit de obligația de a se conforma prevederilor Cartei sau să împiedice o instanță a unuiu dintre aceste state membre să asigure respectarea acestor dispoziții”^[92]. Se va vedea în timp care va fi modul în care instanțele naționale din cele trei state membre vor trata protocolul^[93].

(B) CONȚINUT

Mandatul încredințat inițial de către Consiliul European organului care a redactat proiectul de Cartă a drepturilor a fost acela de a consolida și de a face mai vizibilă obligația existentă a UE „de a respecta drepturile fundamentale” și nu acela de a crea ceva nou^[94]. Cu toate acestea, Carta cuprinde mai multe prevederi inovatoare (spre exemplu, interdicția clonării umane în scopul reproducerii). Au existat și omisiuni notabile (spre exemplu, protecția drepturilor minorităților). Carta ar putea fi cel mai bine descrisă, în general, ca reprezentând o distilare creativă a drepturilor cuprinse în diferite acorduri europene și internaționale și în constituțiile naționale, din care CJUE se inspira deja de mai mulți ani^[95].

După preambulul înălțător formulat în numele „popoarelor Europei”, Carta se împarte în șapte titluri. Diferitele drepturi sunt grupate în șase titluri distincte, iar ultimul titlu cuprinde așa-numitele clauze orizontale sau prevederi generale. Primele șase titluri se numesc: I. Demnitatea, II. Libertățile, III. Egalitatea, IV. Solidaritatea, V. Drepturile cetățenilor, VI. Justiția.

Drepturile de bază precum dreptul la viață, interdicția torturii, a sclaviei și a execuției sunt cuprinse în primul titlu^[96]. Deși acestea puteau părea la un moment dat anormale într-o cartă adresată în principal instituțiilor unei uniuni economice, corpul din ce în ce mai mare de legislație UE în domeniul cooperării polițieneste, dreptului penal, imigrării, refugiaților și politicile „anti-terorism” sugerează că nu mai este așa.

[92] Cauzele C-411 și 493/10, NS și ME/Minister for Justice EU:C:2011:865, pct. 119-120. A se compara cu reacția ulterioară a judecătorului Moyston de la Înalta Curte a Regatului Unit în cauza *AB/Secretary of State for the Home Department* [2013] EWHC 3453 (Admin) și analiza realizată de V. MILLER, „Effects of the EU Charter of Rights in the UK”, UK House of Commons Standard Note SN06765, 17 martie 2014. A se vedea și R. CLAYTON și C. MURPHY, „The Emergence of the EU Charter of Fundamental Rights in UK Law” [2014] EHRLR 469.

[93] Pentru unele evoluții pe planul Regatului Unit, a se vedea *supra*, nota 92.

[94] Consiliul European a precizat sursele care trebuiau să servească drept inspirație pentru noua Cartă, mai exact: Convenția europeană (CEDO); tradițiile constituționale comune statelor membre; prevederile Cartei Sociale Europene și ale Cartei comunitare privind drepturile sociale fundamentale ale lucrătorilor „care depășesc statutul de simple obiective”. A se vedea concluziile Consiliului European de la Köln, iunie 1999.

[95] În ceea ce privește problema dacă Carta poate fi interpretată „autonom” din aceste alte surse (spre exemplu, în domeniul dreptului penal), a se vedea T.P. MARGUERY, „The Protection of Fundamental Rights in European Criminal Law after Lisbon: What Role for the Charter of Fundamental Rights?” (2012) 37 ELRev 444.

[96] Pentru un exemplu al eforturilor legislative ale Uniunii pentru a-și exprima opoziția vizavi de pedeapsa cu moartea (citând ar. 2 și art. 4 din Cartă), a se vedea Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1236/2005 și Regulamentul Comisiei nr. 1352/2011 privind comerțul cu anumite bunuri susceptibile de a fi utilizate pentru a impune pedeapsa capitală, tortura și alte pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.

Al doilea titlu privind libertățile se concentrează, de asemenea, asupra principalelor libertăți civile și politice regăsite în CEDO, cum ar fi libertatea persoanei, asocierea, exprimarea, proprietatea și viața privată și de familie^[97], dar conține în plus anumite drepturi sociale fundamentale, cum ar fi dreptul la educație, dreptul la muncă și dreptul de azil, precum și o serie de prevederi care au dobândit o importanță deosebită în contextul UE, precum dreptul la protecția datelor cu caracter personal și dreptul de a desfășura o activitate comercială.

Titlul III privind egalitatea cuprinde garanția de bază a egalității în fața legii, precum și o prevedere similară (dar nu identică) celei din art. 19 TFUE, o referire la acțiunea pozitivă în domeniul egalității sexelor, protecției drepturilor copilului și unele prevederi mai slabe garantând „respectarea” diversității culturale, a drepturilor persoanelor în vârstă și ale persoanelor cu dizabilități.

Titlul IV privind solidaritatea conține anumite drepturi legate de muncă și reflectă unele dintre prevederile Cartei sociale europene care au fost deja integrate în dreptul UE^[98]. Acest titlu cuprinde un amestec de prevederi fundamentale, cum ar fi interdicția muncii copiilor și dreptul la condiții de muncă echitabile și corecte, alături de altele care au fost criticate ca având o natură insuficient de fundamentală pentru a-și găsi locul în această Cartă, cum ar fi dreptul de acces la un serviciu gratuit de plasament. Acest titlu al Cartei a fost criticat îndeosebi datorită formulării slabe a multora dintre drepturile pe care le cuprinde (inclusiv unele ca protecția mediului și a consumatorului, care nici măcar nu sunt formulate ca drepturi sau libertăți) și datorită expresiei „în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale” care urmează acestora și care pare să submineze conținutul garanției.

Titlul V cuprinde „drepturile cetățenilor”, dintre care multe, spre deosebire de alte prevederi ale Cartei, nu sunt universale, ci sunt garantate doar cetățenilor UE. Acestea includ drepturile legate de cetățenia UE din art. 20-25 TFUE, în timp ce drepturile cu aplicabilitate mai largă cuprind dreptul de acces la documente și dreptul la o bună administrare.

Titlul VI, numit Justiția, include mai multe dintre așa-numitele drepturi la apărare, cum ar fi dreptul la un proces echitabil, prezumția de nevinovăție, principiul legalității și proporționalității pedepselor și cunoscutul drept UE la o cale de atac eficientă.

(C) CLAUZELE „ORIZONTALE”

Titlul final VII conține dispozițiile generale referitoare la interpretarea și aplicarea Cartei, destinarii ei și raportul său cu alte instrumente juridice, precum și „nivelul” de protecție asigurat.

După cum reiese din art. 51 alin. (1), Carta se adresează diferitelor instituții și agenții ale UE, precum și statelor membre, numai în cazul în care acestea „pun în aplicare” dreptul Uniunii. Sensul și domeniul de aplicare exact ale acestei fraze au generat dezbateri și analize considerabile^[99]. Principiul subsidiarității este menționat la art. 51 alin. (1), cu toate că înțelesul său în acest context este greu de distins. Articolul 51 continuă arătând că UE și

[97] C. MCGLYNN, „Families and the EU Charter of Fundamental Rights: Progressive Change or Entrenching the Status Quo?” (2001) 26 ELRev 582.

[98] M. GUZEN, „The Charter: A Milestone for Social Protection in Europe?” (2001) 8 MJ 33.

[99] Pentru o discuție mai amplă, a se vedea *infra*, notele 225-227 și textul.

statele membre „respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens”, respectând limitele competenței conferite UE prin tratate. Această obligație de a „promova” drepturile din Cartă contrastează cu sublinierea repetată a limitelor competențelor UE, care apare de asemenea la art. 51 alin. (2). Articolul 51 alin. (2) susține că prin Cartă nu se creează nicio competență sau sarcină nouă pentru CE sau UE^[100]. În ciuda insistenței că, de fapt, Carta ar reprezenta forma codificată sau ușor completată a ceea ce exista deja în jurisprudența CEJ, adică un set de standarde în funcție de care trebuie evaluată acțiunea UE și a statelor membre în cadrul sferei politicilor și competențelor UE, și nu o sursă sau bază pentru acțiune pozitivă, obligația de a „promova” drepturile sugerează ceva proactiv. Cu siguranță, propoziția de la art. 51 potrivit căreia niciuna dintre sarcinile UE nu a fost „modificată” prin adoptarea Cartei pare aproape oximoronică.

Articolul 52 alin. (1), care se inspiră atât din jurisprudența CEDO cât și a CEJ, cuprinde o clauză de „derogare” generală, care arată natura restricțiilor acceptat a fi impuse drepturilor Cartei^[101]. Orice limitare a exercitării drepturilor și libertăților conținute de Cartă trebuie să fie „prevăzută de lege” și să respecte substanța acelor drepturi și libertăți. Limitările trebuie să îndeplinească cerințele proporționalității și trebuie să fie „necesare și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune^[102] sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.

Articolul 52 alin. (2) abordează apoi problema suprapunerii dintre prevederile existente ale dreptului UE și prevederile Cartei, stipulând că drepturile recunoscute de Cartă „care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de acestea”. Menirea acestui alineat pare a fi aceea de a evita eventualele diferențe de interpretare a unor prevederi cu formulare similară din Cartă și din Tratatul UE, mai ales cu privire la dispozițiile referitoare la cetățenie.

Relația complicată dintre CEDO, alte instrumente internaționale privind drepturile omului, prevederile constituțiilor naționale și Cartă este abordată în art. 52 alin. (3) și în art. 53^[103]. Se pare că în cursul procesului de elaborare a avut loc o dezbatere aprinsă cu privire la raportul corect dintre Cartă și Convenție, precum și cu privire la întrebarea dacă un drept cuprins în Cartă trebuie în mod necesar să fie interpretat în același fel ca și un drept similar sau identic cuprins în CEDO și cu privire la raportul corect dintre Curtea de Justiție și

[100] Nota explicativă a art. 51 arată că „alineatul (2) confirmă că această Cartă nu poate avea ca efect extinderea competențelor și sarcinilor conferite de Tratatul Uniunii. Aici se menționează expres consecințele logice ale principiului subsidiarității și ale faptului că Uniunea are numai acele atribuții care i-au fost conferite. Drepturile fundamentale, astfel cum sunt ele garantate în cadrul Uniunii, nu au efect decât în contextul competențelor determinate de Tratat. În consecință, în conformitate cu a doua teză de la alineatul (1), obligația ce revine instituțiilor Uniunii de a promova principiile prevăzute de Cartă poate să apară numai în limitele aceluiași competențe”.

[101] Pentru o reacție critică, a se vedea D. TRIANTAFYLLOU, „The European Charter of Fundamental Rights and the „Rule of Law”: Restricting Fundamental Rights by Reference” (2002) 39 CMLRev 53.

[102] Această formulare a fost criticată de către unii, care au considerat că ea permite ca obiectivele economice ale UE să fie introduse ca motive pentru limitarea întinderii drepturilor fundamentale, fapt ce nu ar fi posibil în baza majorității prevederilor CEDO.

[103] A se vedea, dintr-o vastă literatură, G. HARPAP, „The European Court of Justice and its Relationship with the European Court of Human Rights: The Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy” (2009) 46 CMLRev 105; J. CALLEWAERT, „The European Convention on Human Rights and European Union Law: A Long Way to Harmony” [2009] EHRLR 768; P. LEMMENS, „The Relationship between the Charter of Fundamental Rights of the EU and the ECHR: Substantive Aspects” (2001) 8 MJ 49; K. LENAERTS și E. DE SMUTER, „The Charter and the Role of the European Courts” (2001) 8 MJ 49; S. PARMAR, „International Human Rights Law and the EU Charter” (2001) 8 MJ 351.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului^[104]. Articolul 52 alin. (3) se referă în special la CEDO și este menit să promoveze armonia între prevederile Convenției europene și cele ale Cartei, fără a împiedica UE să dezvolte o protecție mai mare decât aceea prevăzută de Convenție:

În măsura în care prezenta carte conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă.

Această prevedere nu abordează problema relației dintre cele două instanțe europene, Curtea pentru Drepturile Omului și CJUE, deși pare să promoveze o mai mare deferență – sau cel puțin o atenție sporită – din partea CEJ față de Curtea pentru Drepturile Omului. Așa cum am observat mai sus, CJUE s-a inspirat într-adevăr din jurisprudența Curții Europene într-o serie de cauze^[105], deși nu a făcut-o în altele^[106].

Tratatul de la Lisabona a adăugat alte patru alineate la art. 52. Articolul 52 alin. (4) dispune că prevederile Cartei care decurg din tradițiile constituționale naționale trebuie interpretate în conformitate cu acele tradiții. Alineatul (6) vine cu o completare, stipulând că legile și practicile naționale trebuie „luate în considerare integral”, după cum se precizează în Cartă. Alineatul (7), coroborat cu art. 6 alin. (1) TUE, conferă valoare juridică interpretativă memorandumului explicativ al Cartei, care fusese redactat de către secretariatul Convenției care a elaborat Carta^[107].

Cea mai discutabilă modificare pe care Tratatul de la Lisabona a adus-o Cartei în forma adoptată în anul 2000 este cea din art. 52 alin. (5). Aceasta urmărește să distingă acele prevederi ale Cartei care conțin „principii” și să dispună că acestea pot fi invocate în fața instanței numai în cazul în care au fost puse în aplicare prin acte legislative sau administrative ale UE sau ale statelor membre și numai în scopul interpretării sau controlului legalității unor astfel de acte. Această modificare pare să fi fost menită să introducă în Cartă o variantă a distincției tradiționale (și adesea criticată) între drepturi civile și politice orientate negativ și drepturi economice și sociale orientate pozitiv, cu scopul de a le scoate în mare pe acestea din urmă din raza justiției. Curtea nu a abordat încă această prevedere în detaliu, deși avocatul general a făcut-o în cauza AMS^[108].

Articolul 53 din Cartă conține un fel de clauză generală de nediminuare a standardului inițial de protecție, care se aseamănă celei din art. 53 CEDO și care se referă nu numai la CEDO, ci și la constituțiile naționale și la acordurile internaționale:

[104] P. GOLDSMITH, „A Charter of Rights, Freedoms and Principles” (2001) 38 CMLRev 1201.

[105] A se vedea *supra*, nota 30.

[106] G. DE BŪRCA, „After the EU Charter of Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?” (2013) 20 MJ 168; a se vedea și Raportul Direcției Generale Politici Interne a Parlamentului European, „Main Trends in the Recent Case Law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the Fields of Fundamental Rights” (2012), http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462446/IPOL-LIBE_ET%282012%29462446_EN.pdf.

[107] Art. 52 alin. (7) prevede: „Instanțele judecătorești ale Uniunii și ale statelor membre țin seama de explicațiile redactate în vederea orientării interpretării prezentei carte”. Pentru un comentariu recent elaborat de cel mai influent membru al Secretariatului Cartei, a se vedea J.P. JACQUE, „The Charter of Fundamental Rights and the CJEU: A First Assessment of the Interpretation of the Charter's Horizontal Provisions”, în L.S. ROSSI și F. CASOLARI (ed.), *The EU After Lisbon* (Springer, 2014).

[108] Cauza C-176/12, AMS EU:C:2013:491, pct. 43-80.

Niciuna dintre dispozițiile prezentei carte nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, de dreptul Uniunii și dreptul internațional, precum și de convențiile internaționale la care Uniunea sau toate statele membre sunt părți, și în special Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și prin constituțiile statelor membre.

S-a cercetat dacă prezența acestei clauze și absența clauzei „supremației” din Cartă, care să garanteze prioritatea dreptului UE, ar putea pune la îndoială principiul rangului prioritar demult stabilit^[109]. În cauza *Melloni*, CJUE a respins o astfel de interpretare a art. 53 și a reafirmat categoric supremația dreptului UE^[110]. În această cauză, Curtea Constituțională spaniolă a întrebat CJUE dacă art. 53 din Cartă permite unui stat membru care predă o persoană în temeiul unui mandat european de arestare să supună predarea unei persoane condamnate în lipsă unei condiții suplimentare, pentru a se evita subminarea dreptului constituțional național la un proces echitabil și la apărare. CJUE a decis:

56. În această privință, instanța de trimitere are în vedere de la bun început interpretarea potrivit căreia articolul 53 din cartă ar permite în mod general unui stat membru să aplice standardul de protecție a drepturilor fundamentale garantat de constituția sa în cazul în care acesta este mai ridicat decât cel care rezultă din cartă și să îl opună, dacă este cazul, aplicării unor dispoziții din dreptul Uniunii. O asemenea interpretare ar permite unui stat membru în special să supună executarea unui mandat european de arestare emis în scopul executării unei hotărâri pronunțate în lipsă unor condiții având ca obiect evitarea unei interpretări care restrânge sau aduce atingere drepturilor fundamentale recunoscute de constituția acestuia, cu toate că aplicarea unor astfel de condiții nu ar fi permisă de articolul 4a alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584.

57. O asemenea interpretare a articolului 53 din cartă nu poate fi reținută.

58. Astfel, această interpretare a articolului 53 din cartă ar aduce atingere principiului supremației dreptului Uniunii, în măsura în care ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor acte de drept al Uniunii pe deplin conforme cu cartă, din moment ce acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția statului respectiv.

59. Astfel, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, care reprezintă o caracteristică esențială a ordinii juridice a Uniunii (a se vedea *Avizul 1/91* din 14 decembrie 1991, Rec., p. I-6079, punctul 21, și *Avizul 1/09* din 8 martie 2011, Rep., p. I-1137, punctul 65), invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat (...).

CJUE a concluzionat că, deși art. 53 lăsa instanțele naționale libere să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, această discreție era supusă condiției ca supremația, unitatea și eficiența dreptului UE să nu fie afectate. Decizia-cadru de instituire a mandatului european de arestare era, în opinia Curții, destinată chiar să reflecte un consens atins de către statele membre, precum și o „armonizare” a drepturilor procedu-

^[109] J. LIISBERG, „Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?” (2001) 38 CMLRev 1171.

^[110] Cauza C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal* EU:C:2013:107. Pentru unele dintre comentariile numeroase pe marginea hotărârii *Melloni*, a se vedea N. DE BOER, „Addressing Rights Divergences Under the Charter: *Melloni*” (2013) 50 CMLRev 1083; M. DE VISSER, „Dealing with Divergences in Fundamental Rights Standards” (2013) 12 MJ 576; D. SARMIENTO, „Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe” (2013) 50 CMLRev 1267; L. BESSELINK, „The Parameters of Constitutional Conflict after *Melloni*” (2014) 39 ELRev 531.

rale ale unei persoane care a fost judecată în lipsă. A permite Spaniei să invoce propria versiune constituțională a dreptului la apărare, în scopul de a impune o condiție suplimentară privind predarea ar „pune sub semnul întrebării uniformitatea standardului de protecție a drepturilor fundamentale definit în decizia-cadru” și ar submina, de asemenea, principiul încrederii reciproce și al recunoașterii reciproce între statele membre^[111]. Această interpretare a art. 53 din Cartă, privit astfel ca o reafirmare fără echivoc a supremației dreptului UE asupra drepturilor constituționale naționale, în cazul intervenirii unui conflict, în locul unei viziuni pluraliste, a unor sisteme privind drepturile omului care coexistă, a atras comentarii critice^[112], însă CJUE, în *Avizul nr. 2/13 privind aderarea la UE la CEDO* a confirmat în mod clar hotărârea *Melloni* în acest sens^[113].

În sfârșit, art. 54 cuprinde o clauză modelată după art. 17 din CEDO, care prevede că niciuna dintre dispozițiile Cartei nu implică vreun drept de a desfășura o activitate care să aibă drept scop desființarea sau limitarea excesivă a oricăruia dintre drepturile prevăzute.

7. CONTROLUL JUDICIAR AL ACȚIUNILOR UE ÎN PRETENȚIILE PRIVIND DREPTURILE OMULUI

De la intrarea în vigoare a Cartei, numărul de cauze în care CJUE a examinat provocări la adresa legislației UE bazate pe argumente privind încălcarea drepturilor omului a crescut în mod substanțial^[114]. Chiar și înainte ca aceasta să dobândească forță juridică obligatorie, Curtea a început să ia în serios acțiunile întemeiate pe drepturile fundamentale și să se raporteze la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în evaluarea validității legislației UE. În timp ce justițiabilii au raportat un oarecare succes cu ocazia contestării actelor administrative individuale ale Comisiei și ale altor actori ai UE pentru încălcarea drepturilor, timp de mulți ani Curtea a rămas deferentă față de legislatorul european și reținută în anularea legislației UE, chiar și în fața unor acțiuni puternice întemeiate pe drepturile fundamentale^[115]. Totuși, în ultimii ani, acest lucru a început să se schimbe, mai cu seamă în domeniul sancțiunilor^[116], și, cu titlu general, de la intrarea în vigoare a Cartei^[117].

^[111] Cauza C-399/11, *idem*, pct. 63.

^[112] BESSELINK (*supra*, nota 110).

^[113] *Avizul 2/13 privind aderarea UE la CEDO* EU:C:2014:2454, pct. 188. A se vedea, de asemenea, cauza C-617/10, *Akerberg Fransson* EU:C:2013:105, pct. 29.

^[114] Procedurile judiciare ale UE au fost contestate, de asemenea, în ceea ce privește compatibilitatea acestora cu drepturile procedurale fundamentale: a se vedea, e.g., cauzele C-17/98, *Emesa Sugar/Aruba* [2000] ECR I-665; C-308/07 P, *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul* [2009] ECR I-1059, pct. 39-50; C-89/08 P, *Comisia/Irlanda* [2009] ECR I-11245, pct. 50-62; F-45/07 *Mandt/Parlamentul European* EU:F:2010:72.

^[115] Pentru comentarii timpurii în acest sens, a se vedea A. CLAPHAM, „A Human Rights Policy for the European Community” (1990) 10 YBEL 309, 331; J. COPPEL și A. O’NEILL, „The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?” (1992) 29 CMLRev 669.

^[116] C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions* (Oxford University Press, 2010). Ca urmare a celor două cauze *Kadi*, au existat, în fața CJUE și a Tribunalului, zeci de alte contestații la adresa sancțiunilor impuse de UE, atât sancțiuni antiterorism, cât și sancțiuni impuse țărilor, multe dintre ele finalizate cu succes. A se vedea *infra*, nota 136 și text.

^[117] A se vedea, e.g., cauza C-293/12, *Digital Rights Ireland/Minister for Communications* EU:C:2014:238, în care Directiva privind păstrarea datelor 2006/24/CE a fost anulată pentru încălcarea art. 7 și art. 8 din Cartă.

(A) ACȚIUNILE ÎMPOTRIVA LEGISLAȚIEI UE

Deși în cauza de început, *Nold*, Curtea a declarat că „principiile generale de drept” au prioritate, în eventualitatea unui conflict, asupra măsurilor comunitare respective, CEJ a accentuat că, în acel litigiu, dreptul de proprietate și dreptul de a desfășura o activitate comercială sau profesională erau departe de a avea un caracter absolut și că limitările erau justificate de obiectivele generale ale UE^[118]. Această abordare a caracterizat numeroase cauze ulterioare referitoare la proprietate și la drepturile economice^[119], precum și la proprietatea intelectuală^[120].

De la elaborarea Cartei drepturilor fundamentale, multe alte tipuri de acțiuni întemeiate pe drepturile omului au fost introduse împotriva legislației UE. Provocările s-au adresat unei game largi de măsuri legislative ale UE, inclusiv Directiva privind protecția juridică a invențiilor biotehnologice^[121], Directiva privind dreptul la reîntregirea familiei^[122], Decizia-cadru privind mandatul european de arestare^[123], Directiva privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării banilor^[124], Directiva serviciilor mass-media audiovizuale^[125], Regulamentul privind pașapoartele biometrice^[126], Directiva privind permisele de conducere^[127], Regulamentul UE privind compensarea pasagerilor în caz de întârziere și anulare^[128] și Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen^[129]. Cu toate acestea, în fiecare dintre aceste cauze Curtea, după ce a examinat dacă pretinsa restricție a fost disproporționată, a menținut legislația UE.

^[118] Cauza 4/73, *Nold/Comisia* [1974] ECR 491.

^[119] A se vedea, e.g., cauzele C-20 și 64/00, *Booker Aquacultur Ltd și Hydro Seafood GSP/The Scottish Ministers* [2003] ECR I-7411; C-37 și 38/02, *Di Lenardo Adriano Srl/Ministero del Commercio con l'Estero* [2004] ECR I-6911; C-453/03, 11, 12 și 194/04, *The Queen, ex p ABNA Ltd/Secretary of State for Health and Food Standards Agency* [2005] ECR I-10423; C-295/03 P, *Alessandrini/Comisia* [2005] ECR I-5673; C-347/03, *ERSA/Ministero delle Politiche Agricole e Forestali* [2005] ECR I-3785; C-283/11, *Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk* EU:C:2013:28; C-360/10, *SABAM/Netlog* EU:C:2012:85.

^[120] E.g., cauza C-360/10 (*supra*, nota 119). Pentru discuții, a se vedea J. GRIFFITH și L. McDONOUGH, „Fundamental Rights and European IP Law – The Case of Article 17(2) of the EU Charter”, în C. GEIGER (ed.), *Constructing European Intellectual Property* (Edward Elgar, 2013).

^[121] Cauza C-377/98, *Tările de Jos/Consiliul și Parlamentul* [2001] ECR I-7079, în care a fost contestată Directiva privind protecția juridică a invențiilor biotehnologice, pentru încălcarea demnității umane.

^[122] Cauza C-540/03, *Parlamentul European/Consiliul* (*supra*, nota 19), în care a fost contestată Directiva privind dreptul la reîntregirea familiei, pentru încălcarea dreptului la respectarea vieții de familie.

^[123] Cauza C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal* EU:C:2013:107, în care a fost contestată Decizia-cadru privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, pentru încălcarea dreptului la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil; de asemenea, cauza C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW/Leden van de Ministerraad* [2007] ECR I-3633.

^[124] Cauza C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones și alții/Consiliul* [2007] ECR I-5305, în care a fost contestată Directiva privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării banilor, pentru încălcarea dreptului la un proces echitabil și a secretului profesional al avocaților.

^[125] Cauza C-283/11, *Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk* EU:C:2013:28, în care a fost contestată Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, pentru încălcarea dreptului de proprietate intelectuală și a libertății de a desfășura o activitate comercială.

^[126] Cauza C-291/12, *Michael Schwarz/Stadt Bochum* EU:C:2013:670, în care a fost contestat Regulamentul privind pașapoartele biometrice, pentru încălcarea dreptului la respectul vieții private.

^[127] Cauza C-356/12, *Glatzel* EU:C:2014:350, în care a fost contestată Directiva privind permisele de conducere, pentru încălcarea dreptului la nediscriminare.

^[128] Cauza C-12/11, *McDonough/Ryanair* EU:C:2013:43, în care a fost contestat Regulamentul UE privind compensarea pasagerilor în caz de întârziere și anulare, pentru încălcarea dreptului de a desfășura o activitate comercială.

^[129] Cauza C-129/14 PPU, *Zoran Spasic* EU:C:2014: în care a fost contestată Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen, pentru încălcarea principiului *ne bis in idem*.

În ciuda acestor aspecte, există unele cauze recente importante în care CJUE a anulat legislația UE pentru încălcarea drepturilor fundamentale^[130]. În cauza *Digital Rights Ireland*, Directiva privind păstrarea datelor a fost anulată pentru motivul că limita în mod disproporționat garanțiile privind confidențialitatea și protecția datelor prevăzute de Carta drepturilor fundamentale^[131]. Însă disponibilitatea Curții de a înlătura măsurile UE pentru încălcarea drepturilor individuale în mod disproporționat a fost cea mai evidentă în domeniul combaterii terorismului, în era de după 9/11^[132].

Într-o cauză timpurie în acest domeniu, cauza *Bosphorous*, CEJ a hotărât că interesele fundamentale ale comunității internaționale pot justifica restrângeri ale dreptului de proprietate sau ale dreptului de a desfășura activități comerciale, cauzate prin sechestrarea unei nave aeriene proprietate iugoslavă, închiriată de reclamant, chiar dacă acesta din urmă părea să nu fie deloc implicat în activitățile statului iugoslav^[133]. Cu toate acestea, într-o serie de hotărâri importante pronunțate începând cu anul 2009, cel mai dramatic în cauzele *Kadi I*^[134] și *Kadi II*^[135], CJUE și Tribunalul au anulat o serie de acte legislative ale UE care impuneau sancțiuni, acestea incluzând atât măsuri „autonome” ale UE, cât și măsuri impuse de ONU, pentru încălcarea unei serii de drepturi, mai ales dreptul la un proces echitabil (dreptul la apărare) și dreptul de proprietate^[136].

Cauzele *Kadi* au ridicat multe întrebări interesante cu privire la raportul dintre legislația UE și ordinea juridică internațională^[137] și au devenit o sursă de inspirație pentru Curtea

[130] Într-o cauză mai puțin mediatizată, C-92-93/09, *Schecke* (supra, nota 16), CJUE a anulat normele cuprinse într-un Regulament UE privind subvențiile agricole, pentru încălcarea dreptului la confidențialitatea datelor în UE, precum și a dreptului la respectul vieții private, în conformitate cu Carta UE și cu CEDO.

[131] Cauza C-293/12, *Digital Rights Ireland* (supra, nota 117).

[132] Într-o altă cauză cunoscută în domeniul terorismului, CEJ a anulat actele prin care s-a încheiat acordul UE cu Statele Unite privind transferul datelor pasagerilor de la companiile aeriene europene către serviciile de securitate ale SUA; CEJ nu s-a pronunțat de fapt cu privire la motivul referitor la încălcarea drepturilor fundamentale, ci mai degrabă a condamnat actele pentru lipsa temeiului juridic corect: cauzele C-317 și 318/04, *Parlamentul European/Consiliul (PNR)* [2006] ECR I-4721; V. PAKONSTANTINOU și P. DE HERT, „The PNR Agreement and Transatlantic Anti-Terrorism Cooperation” (2009) 46 CMLRev 885; H. HUMANS și A. SCIROCCO, „Shortcomings in EU Data Protection in the Third and Second Pillars: Can the Lisbon Treaty be Expected to Help?” (2009) 46 CMLRev 1485.

[133] Cauza C-84/95, *Bosphorus/Minister for Transport* [1996] ECR I-3953, care implică punerea în aplicare de către Irlanda a unui regulament al UE care, la rândul său, pune în aplicare o rezoluție a Consiliului de Securitate al ONU. A se vedea, de asemenea, cauza T-184/95, *Dorsch Consult/Consiliul* [1998] ECR II-667, pct. 87-88.

[134] Cauzele C-402 și 415/05 P, *Kadi* (supra, nota 1), pct. 308; D. HALBERSTAM și E. STEIN, „The United Nations, the European Union, and the King of Sweden” (2009) 46 CMLRev 13; A. GATTINI, Notă (2009) 46 CMLRev 191; C. ECKES, „Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures – The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance” (2008) 14 ELJ 74; J. GODPHIN, „When Worlds Collide: Enforcing United Nations Security Council Asset Freezes in the EU Legal Order” (2010) 16 ELJ 67; T. ISIKSEL, „Fundamental Rights in the EU after Kadi and Al Barakaat” (2010) 16 ELJ 551; S. POLI și M. TZANOU, „The Kadi Rulings: A Survey of the Literature” (2009) 28 YBEL 533; M. CREMONA, F. FRANCONI și S. POLI (ed.), „Challenging the EU Counter-Terrorism Measures through the Courts”, EUI Working Paper 2009/10; J. KOKOTT și C. SOBOTTA, „The Kadi Case: Core Constitutional Values and International Law: Finding the Balance” (2012) 23 EJIL 1015.

[135] Cauzele T-85/09, *Kadi/Comisia și Consiliul (Kadi II)* [2010] ECR II-5177 și C-584/10 P, *Comisia/Kadi (Kadi II)* EU:C:2013:518; T. TRIDIMAS, „Terrorism and the CJEU: Empowerment and Democracy in the EC Legal Order” (2009) 34 ELRev 103.

[136] Exemple proeminente găsim în cauzele T-228/02, *Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran (OMPI)/Consiliul* [2006] ECR II-4665; T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul (PMOI)* [2008] ECR II-3019; C-27/09 P, *Franta/PMOI* EU:C:2011:853; T-318/01, *Othman/Consiliul și Comisia* EU:T:2009:187; T-253/04, *KONGR A-GEL/Consiliul* [2008] ECR II-46; T-348/07, *Al-Aqsa/Consiliul* [2010] ECR II-4575; C-399 și 403/06 P, *Hassan și Ayadi/Consiliul și Comisia* [2009] ECR I-11393; C-376/10, *Tay Za/Consiliul* EU:C:2012:138; T-496/10, *Bank Mellat/Consiliul* EU:T:2013:39 (momentan în recurs); T-565/12, *National Iranian Tanker Company/Consiliul* EU:T:2014:608 și T-400/10, *Hamas/Consiliul* EU:T:2014:1095. A se compara cu cauza C-348/12 P, *Consiliul/Kala Naft Co* EU:C:2013:776.

[137] Pentru discutarea aspectelor de drept internațional, a se vedea Capitolul 10.

Europeană a Drepturilor Omului în propria sa jurisprudență ulterioară care implica sancțiuni economice legate de ONU^[138]. În sensul prezentului capitol, cu toate acestea, cele mai importante părți ale hotărârii sunt acelea care se referă la tratamentul drepturilor fundamentale de către CEJ.

Cauzele C-402 și 415/05 P, Yassin Abdullah Kadi și Al Barakaat International

Foundation/Consiliul și Comisia

[2008] ECR I-6351

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 6 UE a devenit art. 6 TUE; art. 220 CE a devenit art. 19 TUE; art. 297 CE a devenit art. 347 TFUE; art. 300 alin. (7) CE a devenit art. 216 alin. (2) TFUE; art. 307 CE a devenit art. 351 TFUE]

UE a adoptat o serie de măsuri legislative, inclusiv regulamente, menite să pună în aplicare o serie de rezoluții ale Consiliului de Securitate al ONU, începând cu Rezoluția nr. 1267 (1999). Aceste rezoluții ONU au fost adoptate în urma atacurilor din 11 septembrie 2001 asupra Statelor Unite și impuneau ca toate statele să înghețe fondurile și alte resurse financiare ale oricăror persoane sau entități controlate în mod direct sau indirect de către talibani sau asociate cu Osama ben Laden sau rețeaua Al-Qaida și a instituit un Comitet pentru sancțiuni, pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. În anul 2001 Kadi, împreună cu Yusuf și Fundația Al Barakaat, care se găseau pe listele ONU și UE, au introdus o acțiune în fața Tribunalului (atunci TPI) pentru a contesta măsurile de punere în aplicare adoptate de UE. Aceștia au susținut că regulamentele UE contestate ar fi încălcat în mod disproporționat drepturile lor fundamentale, în special dreptul la utilizarea proprietății lor și dreptul la un proces echitabil. Tribunalul a statuat că este competent să pună la îndoială rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU, chiar și indirect, doar pentru încălcarea *jus cogens* și că, în acest caz, nu a existat nicio încălcare a *jus cogens*. În recurs, CEJ a avut o abordare diferită.

CEJ

281. În această privință, trebuie amintit că Comunitatea este o comunitate de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu carta constituțională fundamentală, reprezentată de Tratatul CE, și că acesta a stabilit un sistem complet de căi de atac și de proceduri, menit să încredințeze Curții controlul legalității actelor adoptate de instituții (Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul European*, 294/83, Rec., p. 1339, punctul 23).

282. De asemenea, trebuie amintit că un acord internațional nu poate să aducă atingere ordinii competențelor stabilite prin tratate și, prin urmare, autonomiei sistemului juridic comunitar a cărei respectare o asigură Curtea în temeiul competenței exclusive cu care este învestită prin articolul 220 CE, competență pe care Curtea, de altfel, a considerat-o deja ca făcând parte din înseși fundamentele Comunității (...).

283. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, drepturile fundamentale sunt parte integrantă a principiilor generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curte. În acest scop, Curtea se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre, precum și din indicațiile oferite de instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele membre au colaborat sau au aderat. În această privință, CEDO are o semnificație particulară (...).

284. De asemenea, din jurisprudența Curții rezultă că respectarea drepturilor omului constituie o condiție a legalității actelor comunitare (Avizul 2/94, punctul 34) și că nu pot fi admise în Comu-

[138] A se vedea cererea nr. 10593/08, *Nada c. Elveției*, Hotărârea din 12 septembrie 2012 și cererea nr. 5809/08, *Al-Dulimi c. Elveției*, Hotărârea din 26 noiembrie 2013 (această cauză a fost trimisă către Marea Cameră, care ar trebui să se pronunțe în 2015 – Curtea s-a pronunțat la data de 21 iunie 2016 – n.r.).

nitare măsuri incompatibile cu respectarea acestora (Hotărârea din 12 iunie 2003, Schmidberger, C-112/00, Rec., p. I-5659, punctul 73 și jurisprudența citată).

285. Din toate aceste elemente rezultă că obligațiile impuse printr-un acord internațional nu pot avea ca efect să aducă atingere principiilor constituționale ale Tratatului CE, printre care figurează principiul potrivit căruia toate actele comunitare trebuie să respecte drepturile fundamentale, această respectare reprezentând o condiție a legalității lor pe care Curtea are sarcina de a o controla în cadrul sistemului complet de căi de atac stabilit prin acest tratat.

286. În această privință, trebuie subliniat că, într-un context precum cel din speță, controlul legalității care trebuie astfel să fie asigurat de instanța comunitară privește actul comunitar care vizează punerea în aplicare a acordului internațional în cauză, iar nu acest acord în sine.

(...)

304. Într-adevăr, articolul 307 CE nu ar putea în niciun caz să permită punerea în discuție a unor principii care fac parte din chiar fundamentele ordinii juridice comunitare, printre care cel al protecției drepturilor fundamentale, care include controlul de către instanța comunitară a legalității actelor comunitare în privința conformității lor cu aceste drepturi fundamentale.

305. O imunitate jurisdicțională a regulamentului în litigiu în privința controlului compatibilității acestuia cu drepturile fundamentale, care ar decurge dintr-o pretinsă prioritate absolută a rezoluțiilor Consiliului de Securitate pe care acest act vizează să le pună în aplicare, nu ar putea de asemenea să fie întemeiată pe locul pe care l-ar ocupa obligațiile care decurg din Carta Națiunilor Unite într-o ierarhie a normelor în sânul ordinii juridice comunitare, dacă aceste obligații ar fi clasificate în această ierarhie.

306. Într-adevăr, articolul 300 alineatul (7) CE prevede că acordurile încheiate în condițiile stabilite la acest articol sunt obligatorii pentru instituțiile Comunității și pentru statele membre.

307. Astfel, în temeiul acestei dispoziții, dacă ar fi aplicabilă Cartei Națiunilor Unite, aceasta din urmă ar beneficia de prioritate asupra actelor de drept comunitar derivat (...).

308. Totuși, această prioritate pe planul dreptului comunitar nu s-ar extinde la dreptul primar și, în special, la principiile generale din care fac parte drepturile fundamentale.

(...)

[CEJ a continuat prin a statua că procedura de reexaminare a listei persoanelor în fața Comitetului pentru sancțiuni al ONU avea, în esență, o natură diplomatică și interguvernamentală, și nu oferea garanții de protecție jurisdicțională. Nu exista niciun drept de reprezentare, nicio obligație de a motiva sau de a administra probe, și nicio posibilitate de control jurisdicțional. A acorda imunitate de jurisdicție în ordinea juridică a UE măsurilor de introducere pe listă ar constitui „o derogare semnificativă de la regimul de protecție jurisdicțională a drepturilor fundamentale” instituit prin Tratatul UE.]

326. Din cele care precedă rezultă că instanțele comunitare trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt investite în temeiul Tratatului CE, să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor comunitare din perspectiva drepturilor fundamentale, care fac parte integrantă din principiile generale ale dreptului comunitar, inclusiv a actelor comunitare care, precum regulamentul în litigiu, vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Națiunilor Unite.

(...)

334. În această privință, având în vedere împrejurările concrete în care s-a realizat includerea numelor recurenților în lista persoanelor și entităților vizate prin măsurile restrictive conținute în anexa I la regulamentul în litigiu, trebuie să se statueze că dreptul la apărare, în special dreptul de a fi ascultat, precum și dreptul la un control jurisdicțional efectiv al acestora nu au fost respectate în mod vădit.

335. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului comunitar, care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre și care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din CEDO, acest principiu

fiind, de altfel, reafirmat și la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la 7 decembrie 2000 la Nisa (JO C 364, p. 1) (...).

(...)

352. Prin urmare, trebuie să se hotărască că regulamentul în litigiu, în măsura în care îi privește pe recurenți, a fost adoptat fără furnizarea vreunei garanții referitoare la comunicarea elementelor reținute în sarcina acestora sau la audierea lor în această privință, astfel încât trebuie să se conchidă că acest regulament a fost adoptat potrivit unei proceduri în cursul căreia drepturile la apărare nu au fost respectate, ceea ce a avut drept consecință și încălcarea principiului protecției juridictionale efective.

353. Din toate considerațiile care precedă rezultă că motivele invocate de domnul Kadi și de Al Barakaat în susținerea acțiunilor lor în anularea regulamentului în litigiu și întemeiate pe încălcarea dreptului lor la apărare, în special dreptul de a fi ascultat, precum și a principiului protecției juridictionale efective sunt fondate.

(...)

357. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă măsura de înghețare prevăzută în regulamentul în litigiu constituie o intervenție excesivă și intolerabilă care aduce atingere chiar substanței dreptului fundamental la respectarea proprietății persoanelor care, precum domnul Kadi, sunt menționate în lista care figurează în anexa I la acest regulament.

(...)

369. Or, regulamentul în litigiu, în măsura în care îl privește pe domnul Kadi, a fost adoptat fără a-i furniza acestuia din urmă vreo garanție care să îi permită supunerea cauzei sale spre examinare autorităților competente, iar aceasta într-o situație în care limitarea dreptului său de proprietate trebuie să fie calificată drept considerabilă, având în vedere aplicabilitatea generală și durata efectivă a măsurilor restrictive la care a fost supus.

370. Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că, în împrejurările speței, impunerea măsurilor restrictive pe care le conține regulamentul în litigiu în privința domnului Kadi, ca urmare a includerii sale în lista cuprinsă în anexa I la regulamentul în litigiu, constituie o limitare nejustificată a dreptului său de proprietate.

(...)

372. Din tot ceea ce precedă rezultă că regulamentul în litigiu, în măsura în care îi privește pe recurenți, trebuie să fie anulat.

CEJ a menținut totuși în vigoare timp de trei luni regulamentul relevant, pentru a permite instituțiilor UE să remedieze încălcarea procedurală și să relisteze reclamanții. În urma publicării și comunicării către solicitanți a motivației sumare furnizate de Comitetul pentru sancțiuni al ONU, Comisia a adoptat un nou regulament menținând sancțiunile împotriva lui Kadi, care a introdus cu promptitudine o nouă acțiune în anulare^[139]. Atât Tribunalul, cât și CJUE în recurs, au decis că dovezile oferite pentru a justifica sancțiunile erau inadecvate și au anulat regulamentul încă o dată^[140].

Cauzele *Kadi* și multe dintre cele care le-au urmat sunt importante și ridică probleme juridice complexe pentru UE și statele membre și au generat controverse internaționale, după cum, eventual, au contribuit și la declanșarea reformei sistemului de sancțiuni al ONU, având în vedere relevanța globală a multor sancțiuni^[141]. Cel mai izbitor, însă, în

[139] Regulamentul nr. 1190/2008 al Comisiei de modificare a Regulamentului nr. 881/2002 de instituire a anumitor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități, menținând numele lui Kadi în Anexa relevantă [2008] JO L322/25.

[140] Cauzele T-85/09, *Kadi/Comisia și Consiliul* și C-584/10 P, *Comisia/Kadi (Kadi II)* (supra, nota 135).

[141] Pentru o lucrare recentă dedicată perioadei de după pronunțarea hotărârilor, a se vedea M. AVBELJ, F. FONTANELLI și G. MARTINICO (ed.), *Kadi on Trial* (Routledge, 2014). A se vedea și P. MARGULIES, „Aftermath of an Unwise Decision: The UN Terrorist Sanctions Regime after *Kadi II*” (2014) 6 Amsterdam Law Forum 51.

sensul prezentului capitol, este faptul că CJUE și Tribunalul au dovedit mai puțină deferență față de instituțiile UE, și chiar față de instituții internaționale cum ar fi Consiliul de Securitate al ONU, cu ocazia examinării provocărilor bazate pe drepturile fundamentale, în mai multe dintre cauzele referitoare la sancțiuni. Cu toate acestea, a fost subliniat și faptul că unele dintre victoriile judiciare (inclusiv cea din Hotărârea *Kadi*, a cărui îndepărtare de pe lista de sancțiuni a ONU s-a produs ca urmare a intervenției Ombudsmanului ONU, și nu datorită instanțelor UE) au fost victorii pîrice^[142]. În plus, evoluțiile care au decurs din litigiul *Kadi*, cum ar fi propunerea privind introducerea de norme care să permită audieri secrete în fața Tribunalului, sunt susceptibile de a crea probleme suplimentare pentru drepturile fundamentale^[143].

Cu toate acestea, șuvoiul de cauze de profil înalt și importante din punct de vedere politic introduse în materie de sancțiuni antiterorism în ultimii ani a demonstrat o disponibilitate mai mare atât a Tribunalului, cât și a CEJ de a revizui și de a înlătura legislația UE pentru încălcarea drepturilor fundamentale, precum și de a afirma prioritatea drepturilor fundamentale, în dreptul UE, față de legislația secundară a Uniunii, și chiar și asupra celor mai importante norme de drept internațional.

(B) ACȚIUNILE ÎMPOTRIVA ACTELOR ADMINISTRATIVE

Contestații întemeiate pe drepturile omului au fost, de asemenea, introduse în mod constant împotriva actelor administrative ale UE. Două contexte speciale în care au fost adesea introduse cu succes astfel de acțiuni sunt cauzele privind funcționarii Uniunii și procedurile privind dreptul concurenței care implică Comisia.

(i) Cauzele privind funcționarii Uniunii

Într-o serie de cauze privind personalul și recrutarea acestuia, instanțele UE au acceptat argumente bazate pe încălcarea libertății de exprimare^[144], libertatea religioasă^[145], dreptul la viață privată și de familie^[146] și nediscriminarea^[147] și au solicitat instituțiilor UE să își modifice mai multe practici. Procedurile administrative care afectează personalul UE sunt supuse obligației de a respecta dreptul la apărare^[148]. Tribunalul Funcției Publice (TFP), înființat în 2005, judecă în prezent în primă instanță toate plângerile personalului, înainte de orice recurs la Tribunal sau CJUE. TFP a statuat că statutul personalului UE și

^[142] În cauza T-348/07, *Al-Aqsa* (supra, nota 136), pct. 128-132, deși măsura contestată a fost anulată din motive procedurale, Tribunalul a hotărât că instanța națională a stabilit, pe fond, faptul că reclamanții au avut cunoștință că fondurile lor erau utilizate în scopuri teroriste.

^[143] A se vedea proiectul Regulamentului de procedură publicat în decembrie 2014: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16724-2014-INIT/en/pdf>. Pentru discuții, a se vedea <http://europeansanctions.com/2015/01/22/eu-to-approve-new-court-rules-to-permit-secret-hearings/>.

^[144] Cauza 100/88, *Oyowe și Traore/Comisia* [1989] ECR 4285. A se compara cu eșecul din „coloratul” caz C-274/99 P, *Connolly/Comisia* [2001] ECR I-1611.

^[145] Cauza 130/75, *Prais/Consiliul* [1976] ECR 1589.

^[146] Cauza T-58/08, *Comisia/Roodhuijzen* [2009] ECR II-3797, privind semnificația sintagmei „uniune consensuală” din Statutul funcționarilor UE. A se compara cu cauzele anterioare C-122 și 125/99 P, D/*Consiliul* (supra, nota 59).

^[147] Cauzele C-404/92 P, X/*Comisia* [1994] ECR I-4737; C-122 și 125/99 P, D (supra, nota 59); C-191/98 P, *Tzoanos/Comisia* [1999] ECR I-8223; C-252/97, N/*Comisia* [1998] ECR I-4871.

^[148] Cu toate acestea, în cauza C-344/05 P, *Comisia/De Bry* [2006] ECR I-10915, CEJ a decis că dreptul la apărare nu include nicio obligație din partea Comisiei de a da un avertisment prealabil unui angajat înainte de o evaluare a personalului.

condițiile de angajare trebuie să fie interpretate în lumina prevederilor Cartei drepturilor fundamentale^[149].

(ii) Procedurile privind dreptul concurenței

Domeniul competențelor coercitive ale Comisiei, în cadrul procedurilor privind dreptul concurenței, a constituit o sursă fertilă de litigii în care principiile generale de drept și drepturile fundamentale – adeseori grupul de drepturi numite „drepturi la apărare”^[150], inclusiv dreptul la un proces echitabil^[151] și la o cale de atac efectivă^[152], precum și principiile conexe, precum neretroactivitatea răspunderii penale^[153], protejarea datelor cu caracter personal și a vieții private^[154] și principiul legalității incriminării, *nullum crimen, nulla poena sine lege*^[155] – au fost invocate frecvent pentru a contesta acțiunea executivă a UE.

Competențele Comisiei în cadrul procedurilor privind dreptul concurenței sunt foarte extinse, incluzând autoritatea de a investiga și a efectua percheziții, precum și de a impune penalități financiare severe, iar părțile afectate au solicitat în mod repetat Curții să limiteze și să controleze exercitarea acestora prin raportare la principiile fundamentale de drept^[156]. În cauza timpurie (ante-Cartă) *Hoechst*, care privea o acțiune introdusă de către întreprinderea reclamantă împotriva unor decizii diferite ale Comisiei care dispuneau începerea unei investigații a activităților sale, în legătură cu presupusa existență a unor practici anticoncurențiale, Curtea a statuat că dreptul la inviolabilitatea domiciliului se găsea printre principiile generale ale dreptului UE^[157]. Cu toate acestea, făcând referire la art. 8 din CEDO pentru a-și întemeia susținerile, Curtea a decis că acest drept nu se extinde la sediul profesional al unei întreprinderi, deși atât întreprinderile, cât și persoanele

[149] Cauza F-51/07, *Bul Van/Comisia* EU:F:2008:112.

[150] Pentru câteva exemple, a se vedea principiul *non bis in idem*, în cauza C-397/03 P, *Archer Daniels Midland/Comisia* [2006] ECR I-4429, dreptul de acces la documente (mai precis, la dosarul conținând cereri și dovezi împotriva unui părât), în cauza T-210/01, *GEC/Comisia* [2005] ECR II-5575; cauzele C-204-219/00 P, *Aalborg Portland A/S și alții/Comisia* [2004] ECR I-123; și dreptul de a contesta constatările de fapt, în cauza C-407/08 P, *Knauf Gips KG/Comisia Europeană* [2010] ECR I-6375, pct. 90-92; cu titlu general, privind dreptul la protecție judiciară efectivă, a se vedea cauza C-272/09, *KME Germania și alții/Comisia* EU:C:2011:810.

[151] Cauza C-185/95 P, *Baustahlgewebe/Comisia* [1998] ECR I-8417 (cu privire la durata procedurii); de asemenea, a se compara cu cauzele T-213/95 și 18/96, *SCK & FNK/Comisia* [1997] ECR II-1739. Alte cauze în afara domeniului concurenței care au susținut dreptul la un proces echitabil includ C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Company/Consiliul* [1991] ECR I-3187 (privind măsuri antidumping); C-7/98, *Krombach/Bamberski* [2000] ECR II-1935 (în contextul Convenției de la Bruxelles) și T-83/96, *van der Wal/Comisia* [1998] ECR II-545 (privind dreptul de acces la documente utilizate în cadrul procedurilor judiciare).

[152] Cauza C-386/10 P, *Chalkor AE Epexergasias Metallon/Comisia* EU:C:2011:815; cauza C-389/10 P *KME, Germania și alții/Comisia* EU:C:2011:816.

[153] Cauzele C-189-213/02 P, *Dansk Rørindustri și alții/Comisia* [2005] ECR I-5425. Cu privire la dimensiunea sancțiunii impuse, a se vedea cauza T-69/04, *Schunk/Comisia* [2008] ECR II-2567.

[154] Cauza T-474/04, *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH/Comisia* [2007] ECR II-4225.

[155] Cauza T-99/04, *AC-Treuhand AG/Comisia* [2008] ECR II-1501; cauza T-446/05, *Amann & Söhne GmbH/Comisia* [2010] ECR II-1255.

[156] Pentru câteva exemple relevante dintr-o listă lungă, a se vedea cauzele 17/74 (*supra*, nota 51); cauzele 209-215/78, *Van Landewyck/Comisia* [1980] ECR 3125; cauza 136/79, *National Panasonic/Comisia* [1980] ECR 2033; cauzele 100-103/80, *Musique Diffusion Française/Comisia* [1983] ECR 1825; cauza 322/81, *Michelin/Comisia* [1983] ECR 3461; cauza 5/85, *AKZO Chemie/Comisia* [1986] ECR 2585; cauza 374/87, *Orkem/Comisia* [1989] ECR 3283; cauza T-11/89, *Shell/Comisia* [1992] ECR II-757; cauza T-347/94, *Mayr-Melnhof* (*supra*, nota 24); cauza C-185/95 P, *Baustahlgewebe* (*supra*, nota 151); cauza T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke* (*supra*, nota 24); cauza T-474/04, *Pergan Hilfsstoffe* (*supra*, nota 154); cauza T-99/04, *AC-Treuhand* (*supra*, nota 155); cauza T-69/04, *Schunk* (*supra*, nota 153); cauza C-328/05 P, *SGL Carbon AG/Comisia* [2007] ECR I-3921; C-199/11, *Europese Gemeenschap/Otis NV și alții* EU:C:2012:684.

[157] Cauzele 46/87 și 227/88, *Hoechst AG/Comisia* [1989] ECR 2859.

private au dreptul, în temeiul principiilor generale ale dreptului UE, la protecție față de intervențiile arbitrare ale autorităților publice^[158]. Curtea a apreciat, pe baza stării de fapt din speță, că nu a avut loc nicio încălcare de către Comisie a vreunui dintre principiile invocate de reclamanți. Hotărârea a fost criticată din mai multe motive, inclusiv pentru că ignorase jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg^[159], însă CEJ a acceptat ulterior că art. 8 din CEDO, astfel cum a rezultat din jurisprudența ulterioară a Curții de la Strasbourg^[160], nu se aplica sediilor profesionale^[161].

În mod similar, în legătură cu dreptul la un proces echitabil prevăzut de art. 6 alin. (1) din CEDO, hotărârea CEJ din cauza *Orkem*^[162], în care a hotărât că art. 6 nu conferă dreptul de „a nu furniza dovezi împotriva propriei persoane”, a venit în contradicție cu hotărârea ulterioară a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Funke*, în care s-a arătat că art. 6 protejează „dreptul la tăcere și de a nu se autoincrimina”^[163]. Totuși, în hotărârea *Hüls* de mai târziu și în jurisprudența ulterioară, CEJ a accentuat importanța CEDO și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, hotărând că prezumția de nevinovăție se aplică în cadrul acelor proceduri privind concurența care se pot finaliza cu aplicarea de amenzi^[164]. Și Tribunalul, în ciuda obiecției sale ocazionale de a se întemeia direct pe dispozițiile CEDO și pe jurisprudența Curții de la Strasbourg^[165], a fost dispus să citeze și să urmeze jurisprudența acesteia privind dreptul la apărare în cadrul procedurilor privind dreptul concurenței^[166] și, desigur, mai recent, Carta drepturilor fundamentale^[167].

[158] *Idem*, pct. 17 și 19.

[159] A se vedea în special cauza *Chappell*, cererea nr. 10461/83, Hotărârea din 30 martie 1989.

[160] Cererea nr. 13710/88, *Niemietz c. Germaniei*, Hotărârea din 16 decembrie 1992, pct. 31; cererea nr. 44647/98,

Peck c. Regatului Unit, Hotărârea din 28 ianuarie 2003, pct. 57.

[161] Cauza C-94/00, *Roquettes Frères SA/Comisia* [2002] ECR I-9011, pct. 29.

[162] Cauza 374/87 (*supra*, nota 156), pct. 30. Totuși, Curtea a hotărât că, în virtutea „dreptului la apărare” în cadrul procedurilor de investigație, Comisia nu putea obliga o întreprindere să îi furnizeze răspunsuri care ar putea implica o recunoaștere a încălcării legii a cărei probă incumba Comisiei. A se vedea, de asemenea, cauza C-60/92, *Otto/Postbank* [1993] ECR I-5683 și cauza T-347/94, *Mayr-Melnhof* (*supra*, nota 24).

[163] Cererea nr. 10828/84, *Funke c. Franței*, Hotărârea din 25 februarie 1993, pct. 44; W. VAN OVERBEEK, „The Right to Remain Silent in Competition Investigations” (1994) 15 ECLR 127.

[164] Cauza C-199/92 P, *Hüls/Comisia* [1999] ECR I-4287, pct. 149-150. A se vedea, de asemenea, cauzele C-57/02 P, *Acerinox/Comisia* [2005] ECR I-6689, pct. 87-89 și T-59/02, *Archer Daniels Midland Co/Comisia* [2006] ECR II-3627. A se compara contextul de drept societărilor din cauza T-47/02, *Danzer/Consiliul* [2006] ECR II-1779.

[165] Cauza T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke* (*supra*, nota 24), pct. 66-77.

[166] În cauza T-99/04, *AC-Treuhand* (*supra*, nota 155), în ciuda declarației Tribunalului potrivit căreia „Curtea nu este competentă să aprecieze legalitatea unei investigații în temeiul dreptului concurenței, în lumina dispozițiilor CEDO, în măsura în care aceste dispoziții nu fac parte, ca atare, din dreptul comunitar”, instanța a continuat totuși prin a cita și a urma jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului, la pct. 52, 137-150. Pentru o discuție recentă, a se vedea M. BRONCKERS și A. VALLERY, „No Longer Presumed Guilty: The Impact of Fundamental Rights on Certain Dogmas of EU Competition Law” (2011) 43 *World Competition* 535.

[167] A se vedea, e.g., cauzele T-458/09 și T-171/10, *Slovak Telekom/Comisia* [2012] ECR II-145, pct. 67-68; T-348/08, *Aragonesas Industrias y Energía/Comisia EU*:T:2011:621, pct. 94. Pentru câteva comentarii privind impactul Cartei drepturilor fundamentale asupra dreptului UE al concurenței, a se vedea H. ANDERSSON, „Dawn Raids under Challenge” (2014) 35 ECLR 135; W. WILS, „The Compatibility with Fundamental Rights of the EU Antitrust Enforcement System when the Commission Acts as Both Investigator and as First-Instance Decision Maker” (2014) 37 *World Competition* 5; E. BEUMER, „The Interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection” (2014) 7 *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 9; K. LENAERTS, „Due Process in Competition Cases” (2013) 1 *Neue Zeitschrift für Kartellrecht* 175.

(C) INTERPRETAREA LEGISLAȚIEI UE ÎN CONFORMITATE CU DREPTURILE FUNDAMENTALE

O altă modalitate prin care sistemul judiciar al UE a ținut seama din ce în ce mai mult de drepturile fundamentale este interpretarea măsurilor UE, chiar și atunci când nu se urmărește anularea acestora, în conformitate cu aceste drepturi. Această tehnică de a impune ca legislația UE să fie interpretată și pusă în aplicare în conformitate cu drepturile fundamentale ale omului are ca efect atât „izolarea” legislației UE împotriva provocărilor, cât și, după cum vom vedea în continuare, de a impune autorităților naționale obligații privind drepturile omului, ca o chestiune de drept al UE^[168]. În celebra cauză *Google Spania*, spre exemplu, CJUE a interpretat Directiva UE privind prelucrarea datelor în lumina art. 7 și art. 8 din Cartă, în așa fel încât „dreptul de a fi uitat” (adică dreptul de a solicita eliminarea datelor personale proprii din motoarele de căutare, în anumite circumstanțe) trebuia să fie protejat de către operatorul unui motor de căutare^[169].

(D) REZUMAT

- i. De la momentul acceptării de către CEJ, la începutul anilor 1970, a faptului că drepturile fundamentale ale omului fac parte din principiile generale ale dreptului UE și până ce Carta drepturilor fundamentale a dobândit forță obligatorie în anul 2009, cele două surse principale de inspirație pentru aceste drepturi au fost CEDO și tradițiile constituționale naționale. Alte instrumente internaționale privind drepturile omului au jucat un rol marginal. Carta domină în prezent ca fiind cea mai importantă sursă a drepturilor fundamentale ale omului în legislația UE.
- ii. În ciuda faptului că la art. 6 se regăsește temeiul juridic clar pentru diferitele surse ale drepturilor omului în legislația UE, aplicarea lor de către CEJ la circumstanțele concrete ale cauzelor specifice a fost contestată. Curtea nu a adoptat nici un „standard universal” bazat pe cel mai înalt nivel de protecție acordat de fiecare stat membru, și nici abordarea contrară a „celui mai mic numitor comun” care ar recunoaște doar nivelul comun de protecție acordat de către toate statele, ci o abordare pragmatică de la caz la caz pentru a identifica domeniul de aplicare și conținutul drepturilor care sunt invocate.
- iii. Odată cu adoptarea Cartei drepturilor fundamentale, CJUE s-a întemeiat tot mai mult pe acest instrument ca sursă autonomă în UE a legislației privind drepturile omului, și

^[168] A se vedea cauza C-578/08, *Chakroun/Minister van Buitenlandse Zaken* [2010] ECR I-1839, pct. 44, 62-63 privind protecția vieții de familie; de asemenea, cauzele C-275/06, *Promusicae/Telefónica de España SAU* [2009] ECR I-271, pct. 65-69 și C-400/10 PPU, *JMcB* (*supra*, nota 30), pct. 60, în care CJUE a decis că statele membre au libertatea de a interpreta o directivă a UE astfel încât aceasta să respecte drepturile fundamentale (dreptul la proprietate, la intimitate, la o cale de atac eficientă, precum și, respectiv, drepturile copilului); C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department* EU:C:2013:363, pct. 50-52, în care Curtea a impus ca Directiva 2000/48/CE privind libertatea de circulație a cetățenilor să fie interpretată în lumina art. 47 din Cartă; C-396/11, *Radu* EU:C:2013:39 și C-168/13 PPU, *Jeremy F EU*:C:2013:358, interpretând Decizia privind mandatul european de arestare în lumina art. 47 și art. 48 din Cartă; C-71 și 99/11, *Bundesrepublik Deutschland/Y și C EU*:C:2012:518 interpretând Directiva 2004/83/CE în lumina art. 10 din Cartă; C-277/10, *Martin Luksan/Petrus van der Let EU*:C:2012:65, interpretând Directiva 2001/29/CE în lumina art. 17 alin. (1) din Cartă; C-104/10, *Kelly/NUI EU*:C:2011:506, interpretând Directiva 97/80/CE în lumina art. 8 din Cartă; C-112/13, *A/B EU*:C:2014:2195, interpretând Regulamentul nr. 44/2001 în lumina art. 47 din Cartă.

^[169] Cauza C-131/12, *Google Spania/AEPD EU*:C:2014:317.

- mai puțin pe CEDO sau principiile comune constituționale ale statelor membre. În cauza *Melloni*, Curtea a precizat că art. 53 din Cartă nu schimbă poziția sa de lungă durată potrivit căreia drepturile fundamentale în cadrul constituțiilor naționale nu pot pune în discuție supremația dreptului UE, care ar trebui să prevaleze în cazul unui conflict.
- iv. Până în momentul în care UE va da curs mandatului din art. 6 alin. (2) TUE și va adera la CEDO – o perspectivă care a fost amânată în continuare din cauza Avizului negativ al Curții nr. 2/13 privind proiectul acordului de aderare –, Convenția nu este oficial obligatorie pentru UE^[170]. Cu toate acestea, chiar dacă Carta a înlocuit CEDO ca sursă favorită a principiilor privind drepturile omului în legislația UE, CJUE și Tribunalul continuă să citeze prevederile CEDO și, uneori, fac trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în special în cazurile reglementate de art. 52 alin. (3) din Cartă^[171].
- v. CJUE a fost reticentă anterior în a se angaja într-un control puternic al politicii și legislației UE în baza drepturilor omului. Cu toate acestea, odată cu intrarea în vigoare a Cartei și cu extinderea activităților politice ale UE în domeniul securității interne și externe, provocările bazate pe drepturile omului împotriva acțiunii UE au raportat, mai recent, un mai mare succes în fața CJUE. Acest lucru este deosebit de notabil în cauzele în care se contestă sancțiuni economice și financiare impuse de UE.
- vi. Tribunalul și Tribunalul Funcției Publice au judecat, de asemenea, multe provocări bazate pe drepturile omului la adresa acțiunilor administrative, în special în contextul procedurilor UE privind concurența sau al disputelor de personal.
- vii. Competența politică a Uniunii în domeniul drepturilor omului s-a extins treptat, de când Curtea a recunoscut pentru prima dată principiile generale de drept. În timp ce competența legislativă a UE de a adopta norme interne privind drepturile omului este în mare măsură raportată la sectorul specific sau impune recurgerea la competența reziduală de la art. 352 TFUE, drepturile omului constituie un element fundamental în relațiile externe ale UE. De asemenea, au fost create instituții de sprijin, cum ar fi Agenția pentru Drepturile Fundamentale, iar dezbaterile continuă asupra modului în care să fie operaționalizat mecanismul de sancțiuni de la art. 7 TUE.

8. CONTESTAREA ACȚIUNII STATELOR MEMBRE ÎN TEMEIUL DREPTURILOR FUNDAMENTALE

Până acum am examinat, în principal, rolul respectării drepturilor omului ca etalon de evaluare a legalității acțiunii UE și ca limită impusă actelor adoptate de instituțiile UE. Cu toate acestea, CEJ a hotărât cu zeci de ani în urmă că drepturile fundamentale trebuie respectate nu numai de către instituțiile CE, ci și de către statele membre atunci când acționează în cadrul sferei de aplicare a dreptului UE. Și, după cum am văzut, atunci când a fost adoptată Carta drepturilor fundamentale, dispozițiile acesteia au devenit obligatorii

^[170] Pentru un argument contrar, în sensul că UE este deja ținută să respecte dispozițiile CEDO, ca o chestiune de drept al Uniunii, a se vedea B. DE WITTE, „Human Rights”, în P. KOUTRAKOS (ed.), *Beyond the Established Orders: Policy Interconnections Between the EU and the Rest of the World* (Hart, 2011).

^[171] *Supra*, nota 30.

nu doar pentru instituțiile UE, ci și pentru statele membre, atunci când acestea „pun în aplicare dreptul Uniunii”. Această dezvoltare judiciară – la dreptul de a controla acțiunile statelor membre prin raportare la drepturile fundamentale – rămâne discutabilă totuși, nu numai pentru că nu este întotdeauna clar dacă statele acționează „în cadrul sferei de aplicare” a dreptului UE, ci și întrucât unele state membre se împotrivesc însăși ideii ca CJUE să decidă care sunt standardele de protecție a drepturilor omului care să li se aplice^[172]. Stadiul actual al regulilor în ceea ce privește împrejurările în care acțiunea statului membru poate fi revizuită de către CJUE pentru respectarea drepturilor fundamentale ale UE (fie principiile generale ale dreptului Uniunii, fie Carta) este prezentat în cele ce urmează și urmat de întrebarea dacă este posibilă aplicarea Cartei în mod direct actorilor privați.

(A) STATELE MEMBRE CA AGENȚII AI UNIUNII: IMPLEMENTAREA ȘI APLICAREA MĂSURILOR UE

În cauza *Rutili*, soluționată în anul 1975, CEJ a indicat pentru prima dată faptul că, atunci când statele membre aplică dispoziții ale legislației UE bazate pe protecția drepturilor omului, ele sunt obligate să respecte principiile generale ale dreptului UE^[173]. *Rutili* se ocupa de prevederile Directivei 64/221/CEE, care fixa limitele restricțiilor care puteau fi impuse de statele membre asupra liberei circulații a lucrătorilor, ca fiind expresia concretă a principiilor mai generale consfințite de CEDO. În mod asemănător, în cauza *Johnston/RUC*, CEJ a declarat că cerința controlului judiciar, prevăzută de Directiva privind tratamentul egal din 1976, reflecta un principiu general de drept al UE și că, în consecință, cerința directivei trebuia interpretată în sensul că prevedea dreptul la un recurs efectiv^[174]. Exemple mai recente se remarcă în legătură cu Directiva privind protecția datelor personale 95/46/CE și cu Regulamentul nr. 45/2001; Curtea a considerat că acestea reflectă dreptul la viață privată protejat în temeiul CEDO și al Cartei și că impun ca prevederile relevante să fie interpretate și aplicate de către autoritățile naționale în lumina Convenției și a jurisprudenței Curții de la Strasbourg^[175].

Alte hotărâri recente de acest tip au fost pronunțate în legătură cu Directiva 2004/83/CE privind standardele minime pentru refugiați, care se bazează pe Convenția ONU de la

^[172] În ceea ce privește contribuțiile sistemului judiciar al Uniunii la o parte din literatura vastă ce analizează art. 51 din Cartă și domeniul de aplicare a drepturilor fundamentale asupra acțiunii statelor membre, a se vedea K. LENAERTS, „Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights” (2012) 8 EUCConst 375; A. ROSAS, „When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?” (2012) 19 Jurisprudence 1271; și C. VADJA, *The Application of the EU Charter of Fundamental Rights: Neither Reckless nor Timid?*, University of Edinburgh Law School Research Paper Series 2014/47, referindu-se, de asemenea, la reacția Curții Constituționale Federale a Germaniei la hotărârile CJUE privind art. 51. Pentru o privire de ansamblu reușită asupra literaturii și a evoluțiilor recente în ceea ce privește art. 51, inclusiv un studiu al unor decizii de drept național cu privire la această problemă, a se vedea F. FONTANELLI, „The Implementation of European Union Law by Member States under Article 51 of the Charter of Fundamental Rights” (2014) 20 CJEL 193.

^[173] Cauza 36/75, *Rutili* (supra, nota 21). A se vedea AG Trabucchi, în cauza 118/75, *Watson și Belmann* [1976] ECR 1185, 1207-1208, pentru un comentariu al acestui aspect al cauzei.

^[174] Cauza 222/84, *Johnston* (supra, nota 22). Pentru hotărâri similare, a se vedea cauzele 222/86, *UNECTEF/Heylens* [1987] ECR 4097; C-185/97, *Coote* (supra, nota 22); C-432/05, *Unibet* [2007] ECR I-2271, pct. 37. Cu privire la dreptul de acces la o instanță, a se vedea și cauzele T-111/96, *ITT Promedia NV/Comisia* [1998] ECR II-2937; C-279/09, *DEB/Bundesrepublik Deutschland* [2010] ECR I-13849.

^[175] Cauzele C-465/00, 138 și 139/01, *Österreichischer Rundfunk* (supra, nota 22), pct. 70-72; C-131/12, *Google Spania/AEPD* EU:C:2014:317; C-73/07, *Tietosuojaalvautettut/Satakunnan Markkinapörssi Oy* [2008] ECR I-9831.

Geneva și care reflectă, potrivit Curții, alte prevederi ale Cartei UE, inclusiv dreptul la respectarea demnității umane și dreptul la azil^[176]. În mod similar, deși destul de contestat, Regulamentele UE „Dublin” nr. 2003/343 și, în prezent, nr. 604/2013, în ceea ce privește determinarea statului membru responsabil pentru cererile de azil, au fost considerate de Curte ca asigurând respectarea deplină a dreptului la azil garantat de art. 18 din Cartă și ca prevenind încălcarea interdicției tratamentului degradant în temeiul art. 4 din Cartă^[177]. Aceste regulamente au făcut însă obiectul unei jurisprudențe vaste a Curții de la Strasbourg, în care a fost contestată funcționarea sistemului UE de azil – contestații soldate, uneori, cu o condamnare – pentru încălcarea art. 3 din CEDO privind tratamentul inuman și degradant^[178].

Cu toate acestea, drept consecință a acestor hotărâri ale CJUE, atunci când statele membre pun în aplicare sau implementează măsuri ale UE care se bazează pe drepturile fundamentale sau reflectă drepturile fundamentale, acțiunea lor poate fi controlată de CJUE pentru a asigura că au făcut tot ceea ce este necesar pentru a evita încălcarea drepturilor garantate de legislația UE. Astfel, spre exemplu, statele nu trebuie să returneze solicitanții de azil într-un stat membru care se confruntă cu deficiențe sistemice și în care aceștia sunt susceptibili să se confrunte cu un tratament inuman sau degradant^[179], nu trebuie să solicite solicitanților de azil să se supună unor „teste” pentru a dovedi orientarea lor sexuală^[180] și, în procesul de determinare a persoanelor care se califică drept refugiat, trebuie să asigure protecție pentru viața de familie, libertatea religioasă și alte drepturi^[181]. Mai mult, atunci când aplică legislația UE care se bazează pe anumite drepturi fundamentale, autoritățile naționale trebuie să asigure, de asemenea, un echilibru între acestea și alte drepturi protejate ca parte din dreptul UE^[182].

Cu mult înainte de adoptarea Cartei, însă, CEJ pășise deja dincolo de tipurile de cauze descrise mai sus, în care măsurile UE însele întruchipează un anumit drept^[183], cerând statelor membre să se asigure că drepturile fundamentale ale UE sunt protejate *de fiecare dată când statele implementează o măsură UE*, chiar și în cazul unei măsuri care, la prima

[176] Cauzele C-465/07, *Elgafaji* (supra, nota 28); C-148/13, A, B & C/*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* EU:C:2014:2406, pct. 45-46, 53-54; C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland/B* EU:C:2009:285; C-71 și 99/11, *Bundesrepublik Deutschland/Y* și C EU:C:2012:518; C-175-179/08, *Salahadin Abdulla și alții* [2010] ECR I-1493, pct. 53-54; C-31/09, *Bolbol* [2010] ECR I-5539, pct. 38.

[177] Cauzele C-411 și 493/10, *NS și alții* [2011] ECR I-13905, pct. 75-86; C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Puid* EU:C:2013:740, pct. 30; C-394/12, *Shamso Abdullahi/Bundesasylamt* EU:C:2013:813; C-19/08, *Migrationsverket/Petrosian* [2009] ECR I-495, pct. 4. A se vedea G. MELON, „The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Home Secretary” (2012) 18 EPL 655.

[178] A se vedea, în special, cererea nr. 30696/09, *MSS c. Belgiei și Greciei*, Marea Cameră, Hotărârea din 21 ianuarie 2011 și cererea nr. 29217/12, *Tarakhel c. Elveției*, Marea Cameră, Hotărârea din 4 noiembrie 2014. Pentru mai multe informații cu privire la alte cauze ale Curții de la Strasbourg referitoare la sistemul de azil în UE, a se vedea „Factsheet on the „Dublin” cases”, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf (actualizat ianuarie 2015).

[179] Cauzele C-411 și 493/10, *NS și alții* [2011] ECR I-13905, pct. 75-86; C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Puid* EU:C:2013:740, pct. 30.

[180] Cauza C-148/13, A, B & C/*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* EU:C:2014:2406.

[181] Cauzele C-71 și 99/11, *Bundesrepublik Deutschland/Y* și C EU:C:2012:518.

[182] Cauzele C-468-469/10, *ASNEF și FECEMD/Administración del Estado* EU:C:2011:777, pct. 43. De asemenea, cauzele C-275/06, *Promusicae* (supra, nota 168); C-314/12, *UPC Telekabel Wien* EU:C:2014:192; C-360/10, *SABAM/Netlog NV* EU:C:2012:85, pct. 42-44; și C-201/13, *Deckmyn și Vrijheidsfonds* EU:C:2014:2132, pct. 26, 30 privind raportarea drepturilor de proprietate intelectuală la alte drepturi; și cauzele C-297 și 298/10, *Hennig și Mai* [2011] ECR I-7965, pct. 66 cu privire la relația dintre dreptul la negociere colectivă și principiul nediscriminării.

[183] A se vedea, e.g., cauza C-219/91, *Proces penal împotriva lui Ter Voort* [1992] ECR I-5495, pct. 33-38, cu privire la respectarea de către un stat membru a art. 10 CEDO, cu ocazia punerii în aplicare a Directivei 65/65/CE privind clasificarea produselor medicamentose.

vedere, nu are mare legătură cu drepturile fundamentale^[184]. Astfel, în cauza *Wachauf*, care privea reglementarea producției de lapte, CEJ a decis că statele membre sunt ținute, atunci când implementează dreptul UE, prin toate aceleași principii generale și drepturi fundamentale care leagă Uniunea în acțiunile sale^[185]. O modalitate de a explica această extindere a controlului exercitat de UE în domeniul drepturilor fundamentale asupra acțiunii statelor membre este de a considera statele membre ca agenți ai Uniunii Europene, atunci când acestea pun în aplicare sau execută măsuri ale UE, astfel încât ele sunt legate de gama de drepturi protejate ca parte a dreptului UE^[186]. Aceasta este un fel de tehnică judiciară de „integrare a drepturilor omului”, în conformitate cu care legislația UE este întărită prin impunerea, în sarcina statelor membre, obligației de a proteja toate drepturile garantate de Cartă și principiile generale ale dreptului UE, atunci când implementează astfel de măsuri^[187].

Exemple anterioare dobândirii efectului obligatoriu de către Cartă includ cauzele *Ordre des barreaux francophones et germanophones*, privind dreptul la un proces echitabil în punerea în aplicare a Directivei privind spălarea banilor^[188]; *Spector Photo Group*, privind prezumția de nevinovăție în punerea în aplicare a Directivei UE privind utilizarea abuzivă a informațiilor confidențiale 2003/6/CE^[189]; *Varec*, privind dreptul la apărare în cadrul procedurilor de atac instituite pentru a pune în aplicare Directivele UE privind achizițiile publice^[190]; *Chakroun*, privind dreptul la viața de familie, în punerea în aplicare a Directivei UE privind reîntregirea familiei 2003/86/CE^[191]; *Salahadin Abdulla*, privind protecția integrității persoanei în determinarea riscului de persecuție în momentul evaluării cererilor de acordare a statutului de refugiat în temeiul Directivei UE^[192]; *Kabel Deutschland Vertrieb*, privind protecția libertății de exprimare și pluralismul mass-mediei în contextul punerii în aplicare a Directivei privind serviciul universal^[193]; *Damgaard*, privind protecția libertății de exprimare în contextul interzicerii publicității produselor medicale, în conformitate cu Directiva 2001/83/CE^[194]; *Promusicae*, privind reconcilierea drepturilor de proprietate,

[184] În cauza 63/83, *R/Kent Kirk* [1984] ECR 2689, pct. 21-23, Curtea a statuat că efectul intern al aplicării unei prevederi retroactive dintr-un regulament al UE unui act normativ britanic privind pescuitul, ar încălca principiul neretroactivității răspunderii penale consfințit de art. 7 din CEDO. Pentru cauze mult mai recente privind neretroactivitatea, a se vedea C-74 și 129/95, X [1996] ECR I-6609; cauza C-60/02, X [2004] ECR I-651; cauza C-387/02, *Berlusconi și alții* [2005] ECR I-3565.

[185] Cauza 5/88, *Wachauf/Germania* [1989] ECR 2609, pct. 17-19; cauza C-292/97, *Karlsson* [2000] ECR I-2737.

[186] A se vedea, e.g., cauza 249/86, *Comisia/Germania* [1989] ECR 1263 privind dreptul la respectarea vieții de familie, în contextul punerii în aplicare a normelor UE în materie de liberă circulație. De asemenea, cauza C-578/08, *Chakroun* (*supra*, nota 168).

[187] Într-o acțiune introdusă împotriva Directivei privind dreptul la reîntregirea familiei, cauza C-540/03, *Parlamentul European/Consiliul* (*supra*, nota 19), pct. 15-23, CEJ a subliniat că directiva, în sine, nu încălcă drepturile fundamentale prin faptul că lasă putere discreționară statelor membre, deoarece directiva nu poate fi interpretată în sensul că permite statelor să folosească marja de apreciere de care dispun astfel încât să încălce drepturile fundamentale. A se vedea, de asemenea, cauza C-101/01, *Lindqvist* [2003] ECR I-12971, pct. 84-90.

[188] Cauza C-305/05, *Ordre des barreaux francophones* (*supra*, nota 124); M. LUCHTMANN și R. VAN DER HOEVEN, Notă (2009) 46 CMLRev 301.

[189] Cauza C-45/08, *Spector Photo Group NV/CBFA* [2009] ECR I-12073. Cu privire la prezumția de nevinovăție, a se vedea, de asemenea, cauza C-344/08, *Rubach* [2009] ECR I-7033.

[190] Cauza C-450/06, *Varec/Belgia* [2008] ECR I-581.

[191] Cauza 578/08, *Chakroun* (*supra*, nota 168).

[192] Cauzele C-175-179/08, *Salahadin Abdulla și alții/Germania*, 2 martie 2010. Privind Directiva referitoare la returnarea refugiaților 2008/115/CE, a se vedea și cauza C-61/11 PPU, *EL Dridi*, 28 aprilie 2011, pct. 42-43.

[193] Cauza C-336/07, *Kabel Deutschland Vertrieb/Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk* [2008] ECR I-10889.

[194] Cauza C-421/07, *Damgaard* [2009] ECR I-2629.

protecția datelor și a vieții private în transpunerea internă a directivelor UE privind comerțul electronic, proprietatea intelectuală și comunicațiile electronice^[195]; *Tietosuojaalutettu*, privind protecția datelor și reconcilierea libertății de exprimare și a dreptului la confidențialitate în contextul publicării informațiilor fiscale de către un ziar finlandez^[196] și *Aguirre Zarraga*, privind drepturile copilului în contextul unui litigiu privind încredințarea copilului în temeiul Regulamentului nr. 2201/2003^[197]. Mai mult, mănunchiul de cauze care se ocupă cu căile de atac naționale în cazul încălcării drepturilor UE și care descriu dreptul de acces la o cale de atac ca un drept fundamental care trebuie să fie prevăzut de legislația internă intră de asemenea în această categorie^[198].

Multe alte astfel de cauze au fost soluționate de când Carta a dobândit putere obligatorie în 2009. Printre exemple se numără acțiunile autorităților statelor membre în punerea în aplicare a mai multor aspecte ale dreptului UE: mandatul european de arestare^[199], Directiva privind protecția datelor^[200], dreptul proprietății intelectuale în UE^[201], custodia copilului^[202], drepturile cetățenilor din țările terțe rezidenți pe termen lung^[203], legislația antidiscriminare^[204], recunoașterea și executarea hotărârilor^[205], sancțiuni economice^[206], precum și măsuri privind libera circulație^[207].

(B) STATELE MEMBRE ATUNCI CÂND DEROGĂ DE LA NORMELE UE SAU RESTRÂNG DREPTURILE UE

Categoria anterioară privea situațiile în care statele membre *implementează* măsuri ale UE. Totuși, Tratatul sau principiile similare dezvoltate de CEJ permit uneori statelor membre să *deroge* de la regulile UE sau să le restrângă, pe motive de ordine publică sau de altă natură.

După o incertitudine prezentă inițial în jurisprudență^[208], în cauza *ERT* Curtea a declarat că are o datorie de a se asigura că statele membre au respectat în mod corespunzător acele drepturi fundamentale care fac parte din dreptul UE, atunci când adoptă măsuri care derogă de la dreptul UE. Cauza se referea la compatibilitatea cu dreptul UE a drepturilor exclusive acordate *ERT* de legislația elenă, ceea ce a avut ca efect restrângerea liberei circulații a serviciilor și libertății de stabilire. Pârâta a susținut că ar trebui să fie luat în considerare de către Curte și efectul legislației asupra libertății de exprimare.

[195] Cauza C-275/06, *Promuscae/Telefónica de España SAU* [2008] ECR I-271.

[196] Cauza C-73/07, *Tietosuojaalutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy* [2008] ECR I-9831, pct. 52-62.

[197] Cauza C-491/10 PPU, *Aguirre Zarraga* [2010] ECR I-14247, pct. 60-66; de asemenea, cauza C-394/07,

Gambazzi/Daimler-Chrysler [2009] ECR I-2563.

[198] A se vedea cauzele citate supra, nota 174.

[199] Cauzele C-396/11, *Radu* EU:C:2013:39; C-168/13 PPU, *Jeremy F EU*:C:2013:358; C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal EU*:C:2013:107.

[200] Cauza C-131/12, *Google Spain/AEPD* EU:C:2014:317.

[201] Cauza C-277/10, *Martin Luksan/Petrus van der Let* EU:C:2012:65.

[202] Cauza C-400/10 PPU, *JMcB* (supra, nota 30).

[203] Cauza C-571/10, *Servet Kamberaj/IPES* EU:C:2012:233, pct. 79-80.

[204] Cauza C-104/10, *Kelly/NUI* EU:C:2011:506.

[205] Cauza C-112/13, *A/B EU*:C:2014:2195.

[206] Cauza C-314/13, *Üşşienio reikalų ministerija/Pevtiev* EU:C:2014:1645, pct. 24-26.

[207] Cauza C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department* EU:C:2013:363.

[208] Cauzele 60 și 61/84, *Cinéthèque/Fédération Nationale des Cinémas Français* [1985] ECR 2605, pct. 25-26 în special, și cauza 12/86, *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719, pct. 28.

Cauza C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE (ERT)/Dimotiki Etaireia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*

[1991] ECR I-2925

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 56 și art. 66 CE au devenit art. 52 și, respectiv, art. 62 TFUE]

CEJ

42. Conform jurisprudenței sale (a se vedea hotărârile din 11 iulie 1985, cauzele 60 și 61/84, *Cinéthèque*, punctul 26 și din 30 septembrie 1987, cauza 12/86, *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*, punctul 28), Curtea nu are competența să examineze, din perspectiva Convenției europene a drepturilor omului, o dispoziție națională care nu se situează înăuntrul sferei de aplicare a dreptului comunitar. În schimb, atunci când o asemenea dispoziție intră în sfera de aplicare a dreptului comunitar, Curtea, sesizată fiind cu o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, trebuie să ofere toate elementele de interpretare necesare instanței naționale pentru a aprecia conformitatea dispoziției naționale cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de către Curte, așa cum derivă mai ales din Convenția europeană a drepturilor omului.

43. În special, atunci când un stat membru invocă dispozițiile coroborate ale articolelor 56 și 66 pentru a justifica o regulă de natură a obstrucționa exercițiul libertății de a presta servicii, această justificare, prevăzută de dreptul comunitar, trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale de drept și mai ales a drepturilor fundamentale. Astfel, regula națională în cauză nu ar putea beneficia de excepțiile prevăzute în dispozițiile coroborate ale articolelor 56 și 66, decât dacă este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de către Curte.

44. Rezultă că, într-o astfel de situație, revine judecătorului național și, dacă este cazul, Curții, să aprecieze modul de aplicare a acestor dispoziții, ținând seama de toate regulile de drept comunitar, inclusiv libertatea de expresie, consacrată de articolul 10 al Convenției europene a drepturilor omului.

45. Prin urmare, trebuie să răspundem instanței naționale că limitările aduse competenței statelor membre de a aplica dispozițiile la care se referă articolele 66 și 56 din Tratat, pentru motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, trebuie să fie apreciate în lumina principiului general al libertății de exprimare, consacrat de articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Hotărârea reprezintă o continuare a procesului de extindere a competenței Curții în acest domeniu sensibil, și anume de a verifica respectarea drepturilor fundamentale ale UE de către statele membre în situațiile în care urmăresc să se sustragă de la aplicarea dreptului UE^[209]. În ciuda argumentelor aduse – chiar de către membrii Curții – în vederea reducerii sau a delimitării sferei acestor hotărâri^[210], acestea au fost confirmate de multe ori de atunci^[211].

[209] A se vedea cauzele C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium/Belgia* [2007] ECR I-11135 și C-336/07, *Kabel Deutschland* (supra, nota 193). Iar în cauza C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag* [1997] ECR I-3689, CEJ a clarificat faptul că statele membre trebuie să respecte drepturile fundamentale, chiar și atunci când acestea nu se bazează pe o derogare expresă din tratat, ci pe gama mai largă de justificări legate de interesul public, elaborate de către CEJ pentru măsurile naționale „aplicabile fără distincție”.

[210] F. JACOBS, „Human Rights in the European Union: The Role of the Court of Justice” (2001) 26 *ELRev* 331, 337-339. A compara cu argumentul anterior și expansiv din Concluziile sale depuse ca AG, exprimat în favoarea exercitării, de către CEJ, a controlului respectării drepturilor omului prin măsurile naționale adoptate, în cauza C-168/91, *Konstantinidis/Stadt Altensteig* [1993] ECR I-1191, 1211-1212. De asemenea, AG Maduro în cauza C-380/05, *Centro-Europa 7 Srl* [2008] ECR I-349, pct. 14-20.

[211] E.g., cauzele C-370/05, *Festersen* [2007] ECR I-1129 și C-470/03, *AGM-COS.MET Srl/Suomen valtio and Tarmo Lehtinen* [2007] ECR I-2749, pct. 72-73.

Spre exemplu, în domeniul imigrației, a existat o serie constantă de hotărâri referitoare la dreptul la viața de familie sau la un proces echitabil, în cazurile în care statele invocaseră derogarea pentru ordinea publică sau de interes public în scopul de a expulza un imigrant căruia i se aplica dreptul UE sau de a refuza acordarea unui alt beneficiu legat de viața de familie. În cauze precum *Orfanopoulos*^[212], *MRAX*^[213], *Baumbast*^[214], *Carpenter*^[215], *Comisia/Germania*^[216], *Tsakouridis*^[217], *Ruiz Zambrano*^[218], *ZZ*^[219], *O și S*^[220] și *Ziebell*^[221], Curtea a subliniat cerința ca statele să țină cont în mod corespunzător de impactul acțiunii pe care o întreprind asupra dreptului la viața de familie, precum și asupra altor drepturi prevăzute de Cartă.

Mai puțin controversat, Curtea a confirmat în cauza *Schmidberger* că protecția drepturilor omului constituie *in sine* un interes legitim care justifică o restrângere a normelor UE privind libera circulație^[222]. Austria susținuse că protecția libertății de exprimare și de asociere constituia o justificare de politică publică pentru închiderea drumurilor (și a rutelor comerciale) între Austria și Italia, în scopul de a facilita protestele ecologice. Potrivit Curții, dat fiind că respectarea drepturilor fundamentale se impune atât Uniunii, cât și statelor membre, „protecția acestor drepturi constituie un interes legitim de natură să justifice, în principiu, o restricționare a obligațiilor impuse de dreptul [UE], chiar și în temeiul unei libertăți fundamentale garantate de Tratat cum este libera circulație a mărfurilor”^[223]. În mod similar, în cauza *Omega Spielhallen*, Germania a invocat cu succes protejarea demnității umane ca motiv de restricționare a comercializării pe teritoriul său a jocurilor laser care simulau uciderea unor ființe umane^[224].

[212] Cauzele C-482 și 493/01, *Orfanopoulos și Oliveri/Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-5257, pct. 97-100.

[213] Cauza C-459/99, *MRAX/Belgia* [2002] ECR I-6591, pct. 53, 61, 62.

[214] Cauza C-413/99, *Baumbast și R/Home Secretary* [2002] ECR I-7091, pct. 72-73.

[215] Cauza C-60/00, *Carpenter/Home Secretary* [2002] ECR I-6279. În această cauză, CEJ pare într-adevăr să lărgască interpretarea sa anterioară referitoare la cuprinsul „sferei de aplicare a dreptului UE” în ceea ce privește controlul respectului drepturilor fundamentale, pentru ca situația de fapt din cauză să se încadreze în aceasta. Pentru o abordare similară de „lărgire”, a se vedea cauza C-71/02, *Karner/Troostwijk* [2004] ECR I-3025.

[216] Cauza C-441/02, *Comisia/Germania* [2006] ECR I-3449, pct. 108-113.

[217] Cauza C-145/09, *Land Baden-Württemberg/Tsakouridis* [2010] ECR I-11979.

[218] Cauza C-34/09, *Ruiz Zambrano/ONEM*, Concluziile AG [2011] ECR I-1177.

[219] Cauza C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department* EU:C:2013:363.

[220] Cauzele C-356 și 357/11, *O și S/Maahanmuuttovirasto* EU:C:2012:776.

[221] Cauza C-371/08, *Ziebell* [2011] ECR I-12735.

[222] Cauza C-112/00, *Schmidberger/Austria* [2003] ECR I-5659. De asemenea, cauza C-208/09, *Sayn-Wittgenstein* [2010] ECR I-13693, pct. 84-89 cu privire la principiul egalității ca justificare de ordine publică pentru limitarea drepturilor legate de cetățenie.

[223] Cauza C-112/00, *Schmidberger, idem*, pct. 74.

[224] Cauza C-36/02, *Omega Spielhallen* (supra, nota 58); de asemenea, cauza C-208/09, *Sayn-Wittgenstein* [2010] ECR I-13693, pct. 87 și cauza C-244/06, *Dynamic Medien* (supra, nota 37). În cauzele C-341/05, *Laval un Partneri Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] ECR I-11767, pct. 101-111 și C-438/05, *International Transport Workers' Federation/Viking* [2007] ECR I-10779, pct. 74-90, dreptul fundamental la grevă a fost luat în considerare pentru a stabili dacă o restricție impusă liberei circulații a serviciilor/libertății de stabilire, cauzată de o acțiune sindicală colectivă, ar putea fi justificată pe baza protecției lucrătorilor. Pentru alte cauze mai recente privind dreptul la negociere colectivă, a se vedea cauzele C-271/08, *Comisia/Germania* [2010] ECR I-7091 și C-297 și 298/10, *Henning și Mai* [2011] ECR I-7965. Privind libertatea de asociere, a se vedea cauzele C-415/93, *URBSFA/Bosman* [1995] ECR I-4921 și C-235/92, *Montecatini/Comisia* [1999] ECR I-4539.

(C) ALTE TIPURI DE ACȚIUNE A STATELOR MEMBRE „ÎN SFERA DE APLICARE A DREPTULUI UE”

În urma adoptării Cartei drepturilor fundamentale, s-au iscat curând îndoieli cu privire la problema dacă legiuitorii au avut intenția de a inversa sau de a limita seria de jurisprudență *ERT/Familiapress*, prin utilizarea unui limbaj mai restrâns atunci când se descrie sfera de aplicare a Cartei statelor membre. Articolul 51 din Cartă declară:

Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, (...) precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. (...)

Cu toate acestea, indiferent de intențiile redactorilor Cartei^[225], CEJ a ales în mod expres să nu interpreteze această prevedere a Cartei în sens restrâns, ci, în schimb, să confirme abordarea anterioară^[226]. În cauza *Åkerberg Fransson*, Curtea și-a susținut raționamentul inspirându-se din notele explicative ale Cartei, cărora li s-a conferit efect interpretativ prin art. 6 alin. (1) TUE și art. 52 alin. (7) din Cartă, care utilizează formularea mai largă „cu caracter obligatoriu pentru statele membre atunci când acestea acționează în cadrul sferei de aplicare a dreptului UE”^[227]. Mai interesant încă, împrejurările de fapt ale acțiunii statului membru în cauză în *Fransson* nu constituiau nici „punerea în aplicare a legislației UE”, nici o „derogare” de la legislația UE. Prin urmare, ar putea fi reglementate de art. 51 din Cartă, în scopul controlului CJUE privind compatibilitatea cu drepturile fundamentale?

În cauza *Fransson*, reclamantul a susținut că urmărirea penală la care era supus în conformitate cu dreptul suedez pentru o infracțiune fiscală, în condițiile în care fusese deja supus unor sancțiuni fiscale pentru aceeași problemă, constituia o încălcare a principiului *ne bis in idem*, și, deci, o încălcare a dreptului UE^[228]. Guvernul suedez, împreună cu Comisia și patru guverne interveniente, a argumentat în fața Curții în sensul că situația nu intră în sfera de aplicare a dreptului UE în sensul art. 51 din Cartă, dat fiind că nici sancțiunea fiscală, nici urmărirea penală nu surveneau în urma punerii în aplicare a dreptului UE. CJUE a început indicând faptul că art. 51 confirmă jurisprudența sa anterioară cu privire la domeniul de aplicare a controlului compatibilității cu drepturile fundamentale^[229].

[225] Pentru un comentariu cu privire la acest aspect al formei inițiale a Cartei din 1999-2000, a se vedea G. DE BURCA, „The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights” (2000) 25 ELRev 331. De remarcat, totuși, că Carta a fost revizuită ulterior în cursul Convenției din 2003-2004 și al CIG privind Tratatul constituțional și că a fost proclamată și adoptată de o serie de actori diferiți. Discernerea intenției numeroșilor legiuitori ar fi o sarcină dificilă.

[226] Cauza C-617/10, *Åkerberg Fransson* EU:C:2013:105. A se vedea, de asemenea, cauza C-390/12, *Pfleger* EU:C:2014:281, pct. 35-36 și cauza C-145/09, *Tsakouridis* (supra, nota 217), pct. 52.

[227] *Ibidem*. Nota explicativă a art. 51 citează cauza C-260/89, *ERT* [1991] ECR I-2925 în susținerea acestei formulări mai largi: a se vedea supra, nota 25.

[228] Cauza C-617/10 (supra, nota 226).

[229] Pentru o cauză în care CEJ a tratat domeniul de aplicare a art. 51 din Cartă în exact același mod ca și sfera de aplicare a altor principii generale ale dreptului UE – în special proporționalitatea – a se vedea cauza C-206/13, *Cruciano Siragusa/Regione Sicilia* EU:C:2014:126, pct. 34-35. Pentru discutarea acestei probleme a paralelismului domeniului de aplicare a Cartei și a principiilor generale de drept, a se vedea ROSAS (supra, nota 172).

Cauza C-617/10, Åklagaren/Åkerberg Fransson

EU:C:2013:105

17. În această privință, trebuie amintit că domeniul de aplicare al cartei, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.

18. Acest articol al cartei confirmă astfel jurisprudența Curții referitoare la măsura în care acțiunea statelor membre trebuie să se conformeze cerințelor care decurg din drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii.

19. Astfel, rezultă, în esență, din jurisprudența constantă a Curții că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectivă cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, de îndată ce o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept, Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură [a se vedea, *inter alia*, în acest sens, Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT, C-260/89, Rec., p. I-2925, punctul 42 (...)].

20. Această definiție a domeniului de aplicare al drepturilor fundamentale ale Uniunii se coroborează cu explicațiile cu privire la articolul 51 din cartă, care, în conformitate cu articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și cu articolul 52 alineatul (7) din cartă, trebuie luate în considerare în vederea interpretării acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB, C-279/09, Rep., p. I-13849, punctul 32). Potrivit explicațiilor amintite, „statelor membre” le este impusă obligația de a respecta drepturile fundamentale definite în cadrul Uniunii numai în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii”.

21. Întrucât drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie, în consecință, să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu pot exista situații care să țină astfel de dreptul Uniunii fără ca drepturile fundamentale menționate să poată fi aplicate. Aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă.

22. Atunci când, în schimb, o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să o examineze, iar dispozițiile eventual invocate ale cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe (a se vedea în acest sens Ordonanța din 12 iulie 2012, Currà și alții, C-466/11, punctul 26).

23. Aceste considerații corespund celor care stau la baza articolului 6 alineatul (1) TUE, potrivit căruia dispozițiile cuprinse în cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate. De asemenea, în temeiul articolului 51 alineatul (2) din cartă, aceasta din urmă nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate (a se vedea Hotărârea Dereci și alții, citată anterior, punctul 71).

Curtea insistă în mod remarcabil, deși previzibil, asupra faptului că, de fapt, Carta nu *extinde* domeniul de aplicare a dreptului UE, ci mai degrabă *urmează* domeniul său de aplicare. În propoziția cheie din hotărâre, care nu este, din păcate, una deosebit de utilă, Curtea afirmă că „aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă”. Curtea pare a spune că în cazul în care dreptul UE este într-adevăr aplicabil situației de fapt din cauză cu privire la care se susține existența unei încălcări a drepturilor, atunci Carta va fi de asemenea aplicabilă, iar CJUE va avea competența de a examina dacă s-au respectat prevederile acesteia. Rămân însă multe întrebări

cu privire la când anume, exact, dreptul UE se aplică într-adevăr situației de fapt din cauză. În hotărârea *Fransson* însăși, CJUE a refuzat să urmeze Concluziile avocatului general, care a fost de părere că legătura dintre sancțiunile suedeze și legislația fiscală a UE era insuficientă pentru a aduce cauza sub umbrela art. 51 din Cartă^[230]. În schimb, CJUE a decis că, deși legile naționale pe baza cărora au fost impuse sancțiunile fiscale și a fost inițiată procedura penală nu au fost adoptate în mod special pentru a pune în aplicare o directivă fiscală a UE, acestea au fost totuși concepute în parte pentru a sancționa încălcările directivei (precum și ale legislației naționale), în ceea ce privește obligația UE de a declara și de a colecta TVA, iar acest lucru le-a adus în sfera de aplicare a dreptului UE, în sensul Cartei^[231].

În hotărârile ulterioare, CJUE a oferit orientări suplimentare cu privire la sfera de aplicare a art. 51 din Cartă, dar acestea sunt încă la un nivel considerabil de generalitate și abstracție. În cauzele *Cruciano Siragusa* și *Julian Hernández*, Curtea a declarat că motivul pentru care se impune revizuirea respectării drepturilor fundamentale prin acțiunile statului membru care intră în sfera de aplicare a dreptului UE este același ca motivul inițial pentru impunerea competenței de a revizui acțiunea UE prin raportare la drepturile fundamentale, în cauza timpurie *Handelsgesellschaft*: și anume, acela de a asigura supremația dreptului UE. În cuvintele Curții, domeniul de aplicare a art. 51 este destinat „să evite o situație în care nivelul de protecție a drepturilor fundamentale variază în funcție de legislația națională implicată într-un asemenea mod încât să submineze unitatea, supremația și eficiența dreptului UE”^[232].

În hotărârile ulterioare, în care s-a pus problema dacă acțiunea națională constituie „punere în aplicare” în sensul art. 51 din Cartă, Curtea a precizat, încă destul de vag, că factorii relevanți includ „dacă reglementarea națională are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii; caracterul respectivei reglementări și aspectul dacă aceasta nu urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă; și, de asemenea, problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze”^[233]. Ceva mai precis, Curtea a insistat că noțiunea de punere în aplicare a dreptului UE în sensul art. 51 „presupune existența unei legături între un act de drept al Uniunii și măsura națională în cauză care depășește proximitatea materiilor menționate sau efectele indirecte ale unei materii asupra celeilalte”^[234]. Faptul că măsura națională se încadrează într-un domeniu în care UE dispune de competență este în sine insuficient pentru a o aduce pe aceasta în sfera de aplicare a dreptului UE și pentru a atrage aplicarea Cartei^[235].

^[230] Cauza C-617/10, *Åklagaren/Åkerberg Fransson* EU:C:2012:340, pct. 63-64.

^[231] *Idem*, pct. 24-28. CJUE a decis, de asemenea, că instanța națională era liberă să aplice standardele interne privind drepturile fundamentale, dat fiind că legislația națională în cauză nu era determinată în întregime de legislația UE, atât timp cât aceasta nu compromitea nivelul de protecție (în conformitate cu Carta) a unității și coerenței dreptului UE.

^[232] Cauza C-206/13, *Cruciano Siragusa/Regione Sicilia* EU:C:2014:126, pct. 32; cauza C-198/13, *Julian Hernández* EU:C:2014:2055, pct. 47. Există rezonanță clară între această hotărâre și hotărârea CJUE în cauza C-399/11, *Melloni* (supra, nota 110) cu privire la motivul pentru care, în ciuda formulării art. 53 din Cartă, mandatul de arestare european nu putea fi examinat pentru respectarea drepturilor constituționale spaniole, ci numai pentru respectarea prevederilor Cartei.

^[233] Cauzele C-206/13, *Cruciano Siragusa* (supra, nota 229), pct. 25; de asemenea, cauzele C-40/11, *Iida* EU:C:2012:691, pct. 79; C-87/12, *Ymeraga* EU:C:2013:291, pct. 41.

^[234] Cauzele C-198/13, *Julian Hernández* (supra, nota 232), pct. 34; C-206/13, *Cruciano Siragusa* (supra, nota 232), pct. 24.

^[235] A se vedea cauzele C-198/13, *Julian Hernández*, *ibidem*; C-483/09 și C-1/10, *Gueye și Salmerón Sánchez* EU:C:2011:583, pct. 69-70 și C-370/12, *Pringle* EU:C:2012:756, pct. 104-105, 180-181.

Astfel, faptul că măsurile naționale pot „afecta indirect” dreptul UE nu va fi suficient pentru a aduce situația în cadrul art. 51, în timp ce faptul că dreptul Uniunii impune o *obligatie* statului în ceea ce privește obiectul cauzei va fi probabil suficient pentru a aduce situația în sfera de aplicare a dreptului UE^[236]. În cauza *NS și ME*, Curtea a indicat că exercitarea de către un stat membru a puterii de apreciere pentru a stabili dacă dorește să se prevaleze sau nu de o opțiune în conformitate cu legislația în materie de azil nu înseamnă că situația iese din sfera de aplicare a dreptului UE: în acest caz, decizia Regatului Unit de a examina o cerere de azil care nu era responsabilitatea sa în conformitate cu criteriile stabilite în Regulamentul UE nr. 343/2003 intră în domeniul de aplicare a art. 51 din Cartă, întrucât această opțiune forma o parte integrantă a sistemului UE în materie de azil^[237].

Nu ne rămâne decât să sperăm că jurisprudența ulterioară va conduce la criterii mai bune și mai clare pentru a determina contururile acestei categorii încă evazive a acțiunii statului membru care se încadrează „în sfera de aplicare a dreptului UE”, care nu constituie nici o punere în aplicare clară a dreptului UE și nici o derogare de la acesta^[238].

(D) SITUAȚII DIN AFARA SFEREI DREPTULUI UNIUNII

Așa cum am văzut mai sus, în cauza *Fransson* Curtea a precizat că jurisprudența sa anterioară adoptării Cartei privind situațiile *din afara* sferei de aplicare a dreptului UE rămâne, de asemenea, relevantă. Cu alte cuvinte, rezultă din art. 51 că Curtea nu este competentă să revizuiască respectarea Cartei de către statul membru în situații care se situează în afara domeniului de aplicare a dreptului UE^[239]. Cu toate acestea, cauze cum ar fi *Carpenter*^[240], *Fransson*, *NS* și altele discutate mai sus demonstrează că este dificil de prezis ce situații vor fi considerate a se situa „în afara” și care vor fi „în interiorul” domeniului de aplicare a dreptului UE cu privire la controlul respectării drepturilor omului^[241].

A existat un flux constant de jurisprudență privind domeniul de aplicare a art. 51 de când Carta a dobândit forță obligatorie, precum și un mare număr de cauze care au fost respinse de CJUE pentru că nu intrau în sfera de aplicare a dreptului UE și, prin urmare, se

^[236] A se vedea, e.g., cauza C-617/10, *Åkerberg Fransson* EU:C:2013:105. A se compara cu cauzele C-144/95, *Maurin* [1996] ECR I-2909, pct. 11-12; C-206/13, *Cruciano Siragusa* (supra, nota 229), pct. 26. A se vedea și K. LENAERTS, „Exploring the Limits of the Charter of Fundamental Rights” (2012) 8 EUConst 375.

^[237] Cauza C-411/10, *NS/Home Secretary* și cauza C-493/10, *ME/Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice and Law Reform* EU:2011:865, pct. 65-68. A se compara cu cauza C-333/13, *Dano* EU:2014:2358, în care Curtea a decis că alegerea unui stat membru cu privire la ceea ce constituie o prestație în bani de tip necontributiv în sensul Regulamentului UE nr. 883/2004 nu intră în sfera de aplicare a dreptului UE și a art. 51 din Cartă.

^[238] Pentru o parte a vastei literaturi în materie, a se vedea supra, nota 172.

^[239] Pentru una dintre cele mai vechi cauze (anterioară adoptării Cartei) care a stabilit acest lucru, a se vedea cauza 12/86, *Demirel* (supra, nota 208).

^[240] Cauza C-60/00, *Carpenter* (supra, nota 215). Pentru alte câteva cauze care au fost considerate a se încadra în domeniul de aplicare a art. 51, în ciuda incertitudinii din partea instanței de trimitere sau a argumentelor părților, a se vedea cauzele C-156/12, *GREP/Freistaat Bayern* EU:C:2012:342; C-416/10, *Križan și alții* EU:C:2013:8; C-390/12, *Pfleger* EU:C:2014:281; și C-418/11, *Texdata Software* EU:C:2013:588, pct. 71-75.

^[241] A se compara, e.g., cauzele C-144/95, *Maurin* [1996] ECR I-2909 și C-276/01, *Steffensen* [2003] ECR I-3735, pct. 69-78. Pentru alte cauze anterioare adoptării Cartei care nu s-au încadrat în sfera controlului CEJ cu privire la respectarea principiilor generale, a se vedea cauzele C-299/95, *Kremzow* (supra, nota 25); C-291/96, *Grado și Bashir* [1997] ECR I-5531; C-309/96, *Annibaldi/Sindaco del Comune di Guidoma* [1997] ECR I-7493; C-333/09, *Noël/SCP Brouard Daude* [2009] ECR I-205; C-535/08, *Pignataro* [2009] ECR I-50; C-45/03, *Dem'Yanenko*, ordonanța din 18 martie 2004. Pentru o discuție privind incertitudinile din domeniul dreptului penal, a se vedea T. MARGUERY, „EU Fundamental Rights and Member States Action in EU Criminal Law” (2013) 20 MJ 282.

aflau în afara competenței sale de a revizui acțiunea statului pentru compatibilitate cu Carta^[242]. În timp ce unele dintre cauze sunt în mod clar în afara domeniului de aplicare a dreptului Uniunii sau instanțele naționale de trimitere nu dau nicio explicație cu privire la motivul pentru care ar putea fi considerate ca fiind în sfera de aplicare a acestuia și, prin urmare, CJUE se dispensează de ele cu promptitudine prin ordonanță sau le lasă la latitudinea instanței naționale^[243], altele sunt însă cauze mai complexe și la limită, care necesită o motivare mai amplă din partea Curții. Acestea includ situații cum ar fi legislația națională adoptată în exercitarea unei competențe naționale exclusive, care acordă lucrătorilor, în anumite circumstanțe, o protecție mai extinsă decât cea prevăzută de legislația UE în domeniul ocupării forței de muncă^[244]; refuzul unui stat membru de a acorda un permis de ședere unui membru de familie al unui cetățean al UE care nu îndeplinește condițiile de ședere stabilite de dreptul UE^[245]; refuzul unui stat de a acorda asistență juridică unei persoane fizice în temeiul dispozițiilor de drept intern, chiar și în cazul în care acțiunea principală pentru care asistența juridică a fost solicitată era în legătură cu dreptul UE^[246]; și definiția unui stat membru cu privire la ceea ce constituie o „prestație specială în bani de tip necontributiv” în sensul normelor UE privind coordonarea securității sociale, dat fiind că normele UE nu își propun să definească domeniul de aplicare națională a unor astfel de prestații^[247].

Cu toate acestea, este de remarcat faptul că, chiar și în cazul în care o anumită problemă a fost considerată a se afla în afara sferei de aplicare a dreptului UE și, prin urmare, este exclusă de la controlul Curții pentru respectarea drepturilor fundamentale ale UE, CJUE atrage adesea atenția statului membru asupra obligațiilor „internaționale” care îi incumbă în temeiul CEDO^[248].

(E) APLICARE ORIZONTALĂ A CARTEI?

Articolul 51 din Cartă, așa cum am văzut, declară că dispozițiile acesteia sunt obligatorii pentru instituțiile UE și statele membre, însă nu face nicio referire la efectul lor asupra persoanelor private. Cu toate acestea, din moment ce CEJ a declarat anterior că dispozițiile tratatului adresate statelor membre pot impune, de asemenea, obligații în sarcina particularilor^[249] și a hotărât că principiile generale de drept ar putea, în anumite cir-

[242] Pentru cauze ulterioare adoptării Cartei, a se vedea, e.g., cauzele C-27/11, *Vinkov* EU:C:2012:326, pct. 57-59; C-370/12, *Pringle* EU:C:2012:756, pct. 178-180; C-339/10, *Asparuhov Estov* EU:C:2010:680, pct. 12-14; C-483/09 și C-1/10, *Gueye* EU:C:2011:583, pct. 69; C-267 și 68/10, *Rossius* EU:C:2011:332, pct. 16-20; C-87/12, *Ymeraga* EU:C:2013:291, pct. 41-43; C-457/09, *Chartry* EU:C:2011:101, pct. 25; C-314/10, *Pagnoul* EU:C:2011:609, pct. 24; C-538/10, *Lebrun* EU:C:2011:614, pct. 19; C-161/11, *Vino* EU:C:2011:420, pct. 22-40; C-5/12, *Betriu Montull/INSS* EU:C:2013:571, pct. 69-72; C-198/13, *Julian Hernández* EU:C:2014:2055, pct. 45-48; C-265/13, *Torralbo Marcos/Korota SA* EU:C:2014:187; C-106/13, *Fierro și Marmorale/Ronchi și Scocozza* EU:C:2013:357; C-333/13, *Dano/Leipzig* EU:C:2014:2358, pct. 87-91; C-14/13, *Cholakova* EU:C:2013:374; C-40/11, *Yoshikazu Iida/Stadt Ulm* EU:C:2012:691, pct. 78-82; C-206/13, *Cruciano Siragusa/Regione Sicilia* EU:C:2014:1126, pct. 20-33.

[243] E.g., cauza C-23/12, *Zakaria* EU:C:2013:24, pct. 39.

[244] Cauza C-198/13, *Julian Hernández* (supra, nota 242), pct. 45.

[245] Cauza C-40/11, *Yoshikazu Iida/Stadt Ulm* (supra, nota 242), pct. 78-82.

[246] Cauza C-265-13, *Torralbo Marcos/Korota SA* (supra, nota 242).

[247] Cauza C-333/13, *Dano* (supra, nota 242).

[248] A se vedea, e.g., cauzele C-127/08, *Metock* [2008] ECR I-6241, pct. 74-79; C-23/12, *Zakaria* (supra, nota 243), pct. 40; C-87/12, *Ymeraga* EU:C:2013:291, pct. 44.

[249] A se vedea, e.g., cauzele 43/75, *Defrenne/Sabena* [1976] ECR 455; C-281/93, *Angonese/Cassa di Risparmio di Bologna* [2000] ECR I-4134. A se vedea, cu titlu general, Capitolul 7.

cumstanțe, să aibă un efect direct orizontal^[250], problema dacă dispozițiile Cartei ar putea, de asemenea, impune obligații legale persoanelor private a fost în scurt timp ridicată în fața Curții. Chestiunea a venit direct în fața CEJ în cauza AMS^[251]. Întrebarea era dacă art. 27 din Cartă privind dreptul lucrătorilor de a fi consultați ar putea fi invocat de către un angajat împotriva unui angajator privat. În timp ce Curtea, prin raportare la situația de fapt din speță, a decis că art. 27 nu era suficient de precis pentru a fi în măsură să creeze o obligație pentru un angajator de a include anumite categorii de lucrători în scopul calculării numărului de angajați, a lăsat deschisă întrebarea mai cuprinzătoare dacă o dispoziție suficient de precisă a Cartei ar putea fi obligatorie pentru un particular^[252]. Această întrebare va reveni cu siguranță în fața Curții în scurt timp.

9. UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI CONVENȚIA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

(A) ADERAREA UNIUNII EUROPENE LA CEDO

Posibila aderare a UE la CEDO a fost o parte constantă a dezbaterii privind integrarea în cadrul UE încă din anii 1970, cel puțin. Reapariția propunerilor de aderare la acel moment a urmat abandonării anterioare a planurilor federaliste din anii 1950, pentru o Uniune complet integrată cu sistemul CEDO^[253]. Cu toate acestea, faptul că UE are în prezent propria Cartă a drepturilor fundamentale, care este parțial inspirată din modelul CEDO, precum și un sistem propriu destul de extins al drepturilor omului „interne”, dă naștere întrebării de ce aderarea UE la CEDO mai este considerată încă de dorit. Există mai multe răspunsuri posibile.

În primul rând, Uniunea continuă să se lovească de critici referitoare la rolul său legat de drepturile omului și de scepticism față de veridicitatea angajamentului său de a promova drepturile omului. Curtea a fost acuzată că ar fi folosit pretextul drepturilor omului în încercarea de a extinde influența dreptului UE asupra unor domenii care ar trebui să rămână în primul rând în grija statelor membre^[254] și că ar fi manipulat forța retorică a limbajului drepturilor omului pentru a avansa obiectivele de integrare ale pieței interne a

[250] A se vedea cauzele C-144/04, *Mangold* [2005] ECR I-9981 și C-555/07, *Kücükdeveci* EU:C:2010:365.

[251] Cauza C-176/12, *Association de médiation sociale (AMS)/Union locale des syndicats CGT, Laboubi și alții* EU:C:2014:2. Situația de fapt și un extras din hotărâre sunt redată în Capitolul 7, Secțiunea 3(e).

[252] Cauza C-176/12, *AMS*, *idem*, pct. 44-49. A se vedea D. LECZYKIEWICZ, „Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights” (2013) 38 *ELRev* 38 479; N. LAZZERINI, „(Some of) the Fundamental Rights Granted by the Charter May Be a Source of Obligations for Private Parties: *AMS*” (2014) 51 *CMLRev* 907; E. FRANTZIOU, „Case C-176/12 *AMS*: Some Reflections on the Horizontal Effect of the Charter and the Reach of Fundamental Employment Rights in the European Union” (2014) 10 *EuConst* 332; C. MURPHY, „Using the EU Charter of Fundamental Rights against Private Parties after *AMS*” [2014] *EHRLR* 170.

[253] G. DE BÚRCA, „The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor” (2011) 105 *AJIL* 649.

[254] A se vedea, e.g., controversa privind serviciile de furnizare de informații despre întreruperea de sarcină din Irlanda, cauza C-159/90, *SPUC/Grogan* [1991] ECR I-4685, care a dus la o încercare a guvernului irlandez (pe care acesta a căutat să o nuanțeze ulterior pe calea unei declarații) de a proteja interdicția constituțională irlandeză privind întreruperea de sarcină, informațiile și serviciile de trimitere la clinici, de posibilul impact al dreptului UE – a se vedea Protocolul nr. 35 la TUE și TFUE.

Uniunii^[255]. Prin urmare, aderarea la CEDO ar putea contribui la semnalarea credibilității UE în ceea ce privește angajamentele privind drepturile omului.

O obiecție conexasă, pentru unii, este aceea că CJUE nu ar trebui să acționeze ca o curte europeană pentru drepturile omului paralelă, ci ar trebui să lase această sarcină Curții Europene a Drepturilor Omului, instanță căreia i-a fost încredințată de către statele membre ale Consiliului Europei sarcina monitorizării respectării angajamentelor asumate prin Convenția pentru drepturile omului^[256]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dobândit o experiență și autoritate morală pe care CJUE nu le împărtășește momentan.

O altă preocupare a fost că extinderea de către CJUE a competenței sale de a controla respectarea drepturilor fundamentale de către legislațiile naționale a evidențiat, de asemenea, posibilitatea unui conflict între hotărârile celor două instanțe europene în chestiuni similare^[257]. În timp ce unii au adoptat punctul de vedere potrivit căruia este puțin probabilă apariția vreunui conflict de interpretare între cele două instanțe^[258], alții o privesc ca pe un risc evident.

În cele din urmă, poate că cel mai puternic argument în favoarea aderării este dorința de a fi în măsură a contesta actele UE direct în fața Curții de la Strasbourg. Aderarea ar presupune că CJUE nu va mai fi ultimul arbitru oficial al conformității acțiunii UE cu drepturile omului. În cazul în care va avea loc aderarea, UE va avea propriul său judecător la Curtea de la Strasbourg (*în continuare, CtEDO – n.r.*), alături de judecătorii fiecărui stat membru al Consiliului Europei. Potrivit Comisiei Europene, aderarea va contribui la dezvoltarea unei culturi comune a drepturilor fundamentale în UE, va consolida credibilitatea sistemului UE privind drepturile omului și politica externă, va plasa greutatea UE în spatele sistemului de la Strasbourg și va asigura dezvoltarea armonioasă a jurisprudenței celor două instanțe^[259].

Într-o primă mișcare politică serioasă în această direcție, Curții de Justiție i-a fost solicitat de către Consiliu în 1994 un aviz în temeiul art. 228 alin. (6) CE [devenit art. 218 alin. (11) TFUE] privind compatibilitatea aderării la CEDO cu Tratatul UE. Curtea a răspuns că UE nu era competentă, în temeiul tratatelor, și că s-ar impune o modificare a tratatelor^[260]. Treisprezece ani mai târziu, art. 6 alin. (2) TUE a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona, oferind nu doar competența, ci o obligație legală („UE aderă”) ca UE să adere la CEDO. Cu toate acestea, în timp ce formularea *Avizului 2/94* al Curții a indicat că Curtea avea temeri cu privire la „implicațiile instituționale fundamentale” și „importanța constituțională” a

^[255] A se vedea COPPEL și O'NEILL (*supra*, nota 115).

^[256] A se vedea, e.g., argumentația guvernului Regatului Unit în cauza 118/75 (*supra*, nota 173) 1191. De remarcat că judecătorul Skouris, președinte al CJUE, a fost citat recent în sprijinul acestui punct de vedere, declarând că CJUE nu este o „instanță pentru drepturile omului”: a se vedea L. BESSELINK, <http://www.verfassungsblog.de/ecj-european-supreme-court-setting-aside-citizens-rights-eu-law-supremacy/#.VOxO-fnF-Yg>.

^[257] R. LAWSON, „Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the ECHR in Strasbourg and Luxembourg”, în R. LAWSON și M. DE BLOIS (ed.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe* (Kluwer, 1994); D. SPIELMAN, „Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Inconsistencies and Complementarities”, în ALSTON, HEENAN și BUSTELO (*supra*, nota 4).

^[258] P. VAN DIJK și G. VAN HOOF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (ed. a 3-a, Kluwer, 1998) 21; A. ROSAS, „The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue” (2007) 1 EJLS 1. A se vedea, mai recent, K. LENAERTS privind modul de interpretare a principiului *ne bis in idem* de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, într-un mod conform cu interpretarea CJUE: „Exploring the Limits of the Charter of Fundamental Rights” (2012) 8 EUConst 375, 396.

^[259] Comunicatul de presă al Comisiei IP/10/291 din martie 2010.

^[260] *Avizul 2/94* [1996] ECR I-1795.

aderării, nu a explicat în detaliu natura acestor preocupări^[261]. Majoritatea observatorilor au presupus totuși că modificarea adusă prin Tratatul de la Lisabona a art. 6 alin. (2) TUE a înlăturat orice obstacol în calea aderării din partea UE^[262]. Din partea Consiliului Europei, întârzieri îndelungate cauzate de Rusia au fost depășite, de asemenea, în cele din urmă, pentru a permite adoptarea Protocolului 14 la CEDO, care a modificat statutul Consiliului Europei, pentru a permite UE să adere.

Aparent totul era pregătit pentru ca UE să reușească, în cazul în care negocierile politice cu privire la textul tratatului de aderare continuau fără probleme. Proiectul Acordului de Aderare (PAA) a avut nevoie de trei ani pentru a se cristaliza^[263], cu ezitări din partea Regatului Unit și Franței pe întregul traseu, dar până la mijlocul anului 2013 se părea că cele mai multe dintre punctele nevralgice fuseseră depășite^[264]. Pentru a conduce la aderare, PAA trebuia să fie încheiat de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, precum și în unanimitate de către Consiliul de Miniștri al UE, să obțină avizului conform al Parlamentului European și să fie ratificat de toate cele patruzeci și șapte de state ale Consiliului Europei. Dispoziții cheie ale PAA elaborate pentru a aborda preocupările legate de specificitatea dreptului Uniunii care fuseseră exprimate de CJUE în timpul procesului de negociere^[265] includeau: (i) un mecanism de implicare prealabilă a CJUE pentru a se asigura că CtEDO nu s-ar pronunța privind compatibilitatea unui act al UE cu Convenția înainte ca CJUE să se fi pronunțat în acea privință; (ii) un mecanism al copârâtului, pentru a permite UE să devină parte la o procedură CtEDO împotriva unui stat membru, în cazul în care compatibilitatea legislației UE cu CEDO putea fi în discuție; și (iii) o prevedere care să prevină art. 55 din CEDO (care interzice statelor membre CEDO să aducă disputele rezultate din interpretarea Convenției înaintea altor sisteme de soluționare a litigiilor) de la a fi interpretat de așa manieră încât să se aplice unor proceduri din fața CJUE, sau să ducă la încălcarea art. 344 TFUE.

Aceste dispoziții, însă, s-au dovedit insuficiente pentru a răspunde preocupărilor exprimate de CJUE, iar prin *Avizul 2/13* privind PAA, din decembrie 2014, Curtea a declarat că PAA era incompatibil cu art. 6 alin. (2) TUE^[266]. Curtea nu a fost mulțumită de mecanismele prevăzute în PAA în raport cu cele trei puncte menționate mai sus^[267], precum și cu o serie de alte caracteristici ale acordului, inclusiv eșecul de a clarifica în mod corespunzător relația dintre art. 53 din Cartă și art. 53 din CEDO^[268]; riscul de a submina principiul încrederii reciproce între statele membre în domeniul justiției și afacerilor interne^[269], faptul că CtEDO ar dobândi competența de a examina măsurile de politică externă și de

^[261] *Idem*, pct. 34-35.

^[262] Pentru discuții, a se vedea J.P. JACQUÉ, „The Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms” (2011) 48 CMLRev 995.

^[263] Pentru o încercare juridică de a induce o anumită transparență procesului de negociere, parțial încununată de succes, a se vedea cauza T-331/11, *Besselink/Consiliul EU*: T:2013:91 și EU:T:2013:419.

^[264] Pentru textul proiectului de acord și expunerea de motive, a se vedea [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf). Pentru o discuție a contextului: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default_en.asp.

^[265] A se vedea, e.g., *Discussion document of the ECJ on certain aspects of the accession of the EU to the ECHR*, Luxemburg, 5 mai 2010.

^[266] *Avizul 2/13 privind aderarea UE la CEDO EU*: C:2014:2454.

^[267] Cu privire la procedura implicării prealabile a CJUE, a se vedea *Avizul 2/13*, pct. 236-248; privind mecanismul copârâtului, pct. 215-235; cu privire la prevenirea subminării art. 344 TFUE prin art. 55 din CEDO, pct. 201-214.

^[268] *Idem*, pct. 185-190.

^[269] *Idem*, pct. 191-195.

securitate comună a UE, în timp ce CJUE este în mare măsură exclusă prin TUE de la a face acest lucru^[270]; precum și riscul că Protocolul 16 la CEDO ar permite instanțelor statelor membre să solicite hotărâri interpretative din partea CtEDO cu privire la aspecte legate de dreptul UE înainte ca CJUE să le poată aborda^[271]. Tema principală a obiecțiilor Curții la diferitele dispoziții „problematic” ale PAA este necesitatea de a conserva specificitatea și autonomia ordinii juridice a UE, precum și exclusivitatea propriei sale competențe.

Avizul este lung și complex și necesită o citire atentă. Reacțiile inițiale au fost extrem de critice, comentatori din mediul academic descriu Curtea ca fiind „Humpty Dumpty”^[272] și un „pericol clar și actual” pentru protecția drepturilor omului^[273] și Avizul ca fiind „un sac cu carbuni”^[274] și „o bombă de Crăciun”^[275]. Un fost parlamentar european de vârf a declarat că UE „are mari probleme” cu CJUE^[276]. Până în prezent, cel puțin, apărători ai Avizului au fost puțini^[277]. În timp ce Concluziile avocatului general cu privire la dispozițiile problematice ale PAA nu au fost foarte diferite de avizul Curții, sfatul ei a fost în cele din urmă exprimat în termeni care au confirmat compatibilitatea PAA cu tratatele, atât timp cât se asigură respectarea mai multor condiții cu titlu obligatoriu pe planul dreptului internațional. Cu toate acestea, Curtea, deși a împărtășit mare parte din substanța concluziilor sale, a hotărât că PAA era incompatibil cu tratatele, plonjând astfel viitorul PAA în întuneric, și făcând din viitoarea aderare a UE la CEDO, încă o dată, o sarcină politică dificilă. Deși pare puțin probabil – în special având în vedere caracterul obligatoriu al art. 6 alin. (2) TUE – că planurile de aderare vor fi anulate, este dificil de prezis, în prezent, care va fi calea de urmat în acest sens.

(B) CONTROLUL INDIRECT AL ACTELOR UE DE CĂTRE CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

În absența aderării UE la CEDO, cu toate acestea, în timp ce plângerile nu pot fi introduse în mod direct împotriva UE în fața Curții de la Strasbourg, CtEDO a fost pregătită într-o serie de circumstanțe să accepte plângeri *indirecte* împotriva actelor UE atunci când sunt introduse împotriva unuia sau tuturor statelor membre^[278].

^[270] *Idem*, pct. 249-257.

^[271] *Idem*, pct. 196-199.

^[272] A.O. NEILL, <http://eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/>.

^[273] S. PEERS, <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>.

^[274] S. JOHANSEN, <http://blogg.uio.no/jus/smr/multirights/content/opinion-213-a-bag-of-coal-from-the-cjeu>.

^[275] S. DOUGLAS SCOTT, <http://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/>; a se vedea și L. BESSELINK, <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/#.VOTdOvnF-Yg> și T. LOCK, http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt-der-eu/#.VOTgr_nF-Yg.

^[276] <http://andrewduff.blogactiv.eu/2015/01/07/the-european-union-is-in-deep-trouble-with-its-top-court/>.

^[277] Pentru o prezentare mai temperată a Avizului Curții, a se vedea D. HALBERSTAM, „It's the Autonomy, Stupid: A Modest Defence of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR”, disponibil la adresa http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2567591. A se vedea și P. GRAGL, „The Reasonableness of Jealousy: Opinion 2/13 and EU accession to the ECHR”, disponibil la adresa http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2563455.

^[278] Pentru deciziile anterioarei Comisii privind drepturile omului referitor la acest lucru și la mai multe aspecte conexe, a se vedea cererea nr. 13258/87, *Melcher (M) c. Germaniei*, Decizia din 9 februarie 1990; cererea nr. 21090/92, *Heinz c. Statelor și părților contractante la Convenția privind eliberarea brevetelor europene*, Decizia din 10 ianuarie 1994; cererea nr. 21072/92, *Gestra c. Italiei*, Decizia din 16 Jan 1995; cererea nr. 13645/05, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA c. Țărilor de Jos*, Decizia din 20 ianuarie 2009.

În 1999, CtEDO a hotărât în cauza *Matthews c. Regatului Unit* că, deși Convenția nu exclude transferul de către un stat a competențelor naționale unei organizații internaționale cum este UE, răspunderea statului pentru încălcarea CEDO continuă chiar și după un astfel de transfer^[279]. Multe cauze ulterioare au ajuns în fața Curții de la Strasbourg, implicând diverse forme de acțiune a Uniunii Europene, iar CtEDO a părut dispusă să judece plângeri indirecte de acest gen, inclusiv împotriva unei decizii a Comisiei, unei hotărâri a CJUE și unei poziții comune a PESK, cu toate că, în majoritatea cazurilor, a respins acțiunea din alte motive, cum ar fi lipsa unei victime sau neaplicarea dreptului de fond^[280].

Hotărârea esențială pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului referitor la competența sa asupra actelor UE, este cea din cauza *Bosphorus c. Irlandei*^[281]. Această cauză a fost inițiată de o societate turcă împotriva Irlandei, ca urmare a sechestrării fără despăgubiri a unei aeronave pe care societatea reclamantă o închiriasă de la compania aeriană națională a fostei Iugoslavii. Autoritățile irlandeze sechestraseră nava aeriană bazându-se pe un regulament al Uniunii – ca urmare a interpretării aceluși regulament de către CEJ la solicitarea Curții supreme irlandeze^[282] – care punea în aplicare regimul de sancțiuni al ONU împotriva fostei Iugoslavii în timpul războiului civil de la începutul anilor '90. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că Irlanda a comis încălcarea pretinsă din cauza respectării de către stat a unei obligații de drept al Uniunii obligatorii și nediscreționare – cu alte cuvinte, regulamentul UE era sursa reală a încălcării pretinse. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a continuat expunerea raționamentului pe care îl va adopta de câte ori este confruntată cu plângeri de acest gen:

Cererea nr. 45036/98, *Bosphorus c. Irlandei*

Hotărârea din 30 iunie 2005

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

1. Prin urmare, trebuie să examinăm dacă și, unde este cazul, în ce măsură, interesul general important al statului irlandez de a respecta obligațiile comunitare poate justifica atingerea adusă dreptului de proprietate al societății reclamante.

2. Pe de o parte, Convenția nu interzice părților contractante transferul de puteri suverane către o organizație internațională (inclusiv supranațională) cu scopul cooperării în anumite domenii de activitate (hotărârea *M. & Co.*, citată mai sus, p. 152 și *Matthews*, citată mai sus, § 32). În plus, nici măcar în calitate de deținătoare a puterilor suverane astfel transferate, organizația națională vizată nu poate, atât timp cât nu este parte la Convenție, să își vadă angajată răspunderea în baza acesteia ca urmare a procedurilor desfășurate în fața organelor sale sau a deciziilor pronunțate de acestea. (...)

3. Pe de altă parte, Curtea a hotărât, de asemenea, că părțile contractante sunt răspunzătoare în baza articolului 1 din Convenție, pentru toate acțiunile și omisiunile organelor lor, indiferent dacă

[279] Cererea nr. 24833/94, *Matthews c. Regatului Unit*, Hotărârea din 18 februarie 1999, în special pct. 34-35; R. HARMSSEN, „National Responsibility for EC Acts under the ECHR: Recasting the Accession Debate” (2001) 7 EPL 625.

[280] A se vedea, e.g., cererea nr. 51717/99, *Guérin Automobiles c. Celor 15 state membre ale UE*, Decizia din 4 iulie 2000; cererea nr. 56672/00, *DSR-Senator Lines GmbH c. Celor 15 state membre ale UE*, Decizia din 10 martie 2004; cererile nr. 6422/02 și 9916/02, *SEGI c. Celor 15 state membre ale UE*, Decizia din 23 mai 2002; cererea nr. 62023/00, *Emesa Sugar c. Țărilor de Jos*, Decizia din 13 ianuarie 2005.

[281] Cererea nr. 45036/98, *Bosphorus c. Irlandei*, Marea Cameră, Hotărârea din 30 iunie 2005; S. DOUGLAS SCOTT, Notă (2006) 43 CMLRev 243; A. HINAREJOS PARGA, Notă (2006) 31 ELRev 251.

[282] Cauza C-84/95, *Bosphorus/Minister for Transport* [1996] ECR I-3953.

acestea decurg din dreptul intern sau din necesitatea respectării obligațiilor juridice internaționale. (...)

4. În încercarea de a concilia aceste două aspecte și de a stabili în ce măsură comportamentul statului poate fi justificat prin respectarea obligațiilor care decurg pentru acesta din apartenența la o organizație internațională căreia i-a transferat parte din suveranitatea sa, Curtea recunoaște că exonerarea statelor contractante de orice răspundere prevăzută de Convenție în domeniul de activitate vizat ar contraveni scopului și obiectului Convenției: garanțiile prevăzute de aceasta ar putea fi limitate sau excluse în mod discreționar și ar fi private prin aceasta de caracterul lor obligatoriu, precum și de natura lor concretă și efectivă (M. & Co., citată mai sus, p. 152-153 și Waite și Kennedy, citată mai sus, § 67). Statul rămâne răspunzător în baza Convenției pentru angajamentele asumate prin tratate ulterioare intrării în vigoare a Convenției. (...)

5. În opinia Curții, o măsură luată de stat în vederea executării unor astfel de obligații juridice trebuie considerată justificată atât timp cât organizația în discuție acordă drepturilor fundamentale (această noțiune incluzând și garanțiile de fond oferite, și mecanismele care controlează respectarea acestora) o protecție cel puțin echivalentă celei asigurate de Convenție (M. & Co., citată mai sus, p. 152, abordare cu care părțile și Comisia europeană sunt de acord). Prin «echivalentă», Curtea înțelege «comparabilă»: cerința unei protecții «identice» din partea organizației vizate ar putea contraveni interesului cooperării internaționale urmărit (*supra*, punctul 150). Totuși, constatarea «protecției echivalente» de acest gen nu poate fi definitivă: ea trebuie să poată fi reexaminată în lumina oricărei modificări relevante survenite în protecția drepturilor fundamentale.

6. În măsura în care considerăm că organizația oferă o astfel de protecție echivalentă, există o prezumție că statul respectă cerințele Convenției atunci când nu face altceva decât să execute obligațiile juridice rezultând din aderarea sa la organizația respectivă.

Totuși, această prezumție poate fi răsturnată în cadrul unei anumite cauze, dacă se apreciază că protecția drepturilor garantate de Convenție este în mod evident insuficientă. Într-o astfel de situație, rolul Convenției de „instrument constituțional de ordine publică europeană” în domeniul drepturilor omului prevalează asupra interesului cooperării internaționale (...).

7. Statul rămâne în același timp pe deplin responsabil conform Convenției pentru actele care nu țin în mod strict de obligațiile sale juridice internaționale. Numeroasele cauze examinate în lumina Convenției și citate de societatea reclamantă la punctul 177 de mai sus confirmă acest lucru. În fiecare dintre acestea (în special, hotărârea *Cantoni* citată mai sus, p. 1626, § 26), Curtea s-a pronunțat cu privire la modul în care statul și-a exercitat marja de apreciere deținută în temeiul dreptului comunitar. (...) La fel se întâmplă în cauza *Matthews* (hotărârea citată mai sus, § 33): actele considerate de Curte ca angajând răspunderea Regatului Unit reprezentau «instrumente internaționale la care Regatul Unit aderase în mod liber». (...)

8. Din moment ce Irlanda, adoptând măsura contestată, nu a făcut altceva decât să respecte obligațiile juridice care îi reveneau datorită apartenenței sale la Comunitatea Europeană (punctul 148 mai sus), Curtea va examina dacă se poate prezuma respectarea cerințelor Convenției de către statul irlandez și, în caz afirmativ, dacă această prezumție a fost răsturnată în circumstanțele din speță.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a continuat să studieze sistemul UE pentru protecția drepturilor fundamentale și a decis că, într-adevăr, exista prezumția că Irlanda îndeplinea obligațiile prevăzute de CEDO, pe motiv că UE oferea o protecție a drepturilor omului „echivalentă” celei din sistemul CEDO și că nu exista nicio deficiență în sistemul de control al UE care să răstoarne prezumția în cazul de față^[283].

[283] A se vedea K. KUHNERT, „Bosphorus – Double Standards in European Human Rights Protection?” (2006) 2 Utrecht Law Review 177 și C. COSTELLO, „The Bosphorus Ruling of the ECtHR: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe” (2006) 6 HRLR 87.

Șapte judecători ai cauzei au semnat, însă, două opinii separate, exprimând unele rezerve față de abordarea majorității. Aceste opinii au exprimat îngrijorarea în fața ideii de a abandona un control al conformității de la caz la caz pentru un control mult mai abstract al sistemului general de „protecție echivalentă” a drepturilor omului asigurat de organizație. De asemenea, au atras atenția asupra deficiențelor existente în sistemul protecției judiciare al UE din cauza *locus standi* limitat al persoanelor în fața CEJ și au pus problema dacă acest fapt reprezenta o încălcare a art. 6 alin. (1) din CEDO.

După cauza *Bosphorus*, cu toate acestea, Curtea de la Strasbourg a examinat în mod indirect acțiuni ale UE pentru compatibilitatea cu CEDO în numeroase ocazii, și s-a demonstrat destul de dispusă să concluzioneze că prezumția de echivalență este inaplicabilă și să aplice standardul său normal de revizuire. În cazurile în care a condamnat funcționarea sistemului UE privind azilul, CtEDO a considerat că, deoarece statele în cauză aveau putere de apreciere pentru a decide dacă să se ocupe sau nu de o cerere de azil, chiar dacă nu era responsabilitatea lor în temeiul Regulamentului UE, acțiunea nu fusese cerută în mod strict de dreptul UE și, prin urmare, prezumția de echivalență nu se aplica^[284].

Interesant, în cauza *Michaud c. Franței*, CtEDO a decis că, din moment ce nu a fost încă făcută o trimitere preliminară la CJUE privind compatibilitatea unei directive privind combaterea spălării banilor cu art. 8 CEDO, sistemului UE al drepturilor omului nu i-a fost acordată șansa de a-și demonstra „întregul potențial”, astfel încât prezumția nu s-ar aplica nici în acest caz^[285]. CtEDO a fost, de asemenea, dispusă să analizeze argumentul unui solicitant potrivit căruia prezumția de echivalență era răsturnată de circumstanțele cauzei^[286]. În cauza *Michaud*, Curtea a dezvoltat raționamentul cu privire la motivul care stă la baza adoptării unei abordări a „prezumției de echivalență” în ceea ce privește organizațiile precum UE, subliniind că „numai în cazul în care drepturile și garanțiile pe care le protejează beneficiază de o protecție comparabilă cu cea oferită de Curte însăși” CtEDO ar reduce intensitatea supravegherii sale asupra acțiunii statelor întreprinse pentru a se conforma obligațiilor care decurg din calitatea de membru al acestor organizații^[287].

În cazul în care plângerea este introdusă în fața CtEDO în ceea ce privește acțiunea UE, adoptată nu de către un stat cu ocazia punerii în aplicare, ci de către o instituție autonomă a UE, cum ar fi Comisia sau Curtea, se pare că Curtea de la Strasbourg va căuta să se asigure că actul a fost într-adevăr, în vreun mod, imputabil statului membru sau statelor împotriva cărora a fost introdusă acțiunea^[288].

Au existat speculații dacă CEDO ar diminua gradul de deferență față de acțiunea UE, având în vedere hotărârea negativă a CJUE în *Avizul 2/13* privind aderarea UE la CEDO. În această

[284] A se vedea, e.g., cererea nr. 30696/09, *MSS c. Belgiei și Greciei*, Marea Cameră, Hotărârea din 21 ianuarie 2011 și cererea nr. 29217/12, *Tarakhel c. Elveției*, Marea Cameră, Hotărârea din 4 noiembrie 2014. Pentru o listă a altor cauze ale Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la sistemul de azil în UE, a se vedea www.echr.coe.int/Docs/cerements/FS_Dublin_ENG.pdf.

[285] Cererea nr. 12323/11, *Michaud c. Franței*, Hotărârea din 6 decembrie 2012. A se compara cu cererea nr. 3890/11, *Povse c. Austriei*, Hotărârea din 18 iunie 2013, pct. 77-83, în care prezumția de echivalență a fost aplicată în cazul în care o instanță austriacă execută un ordin judecătoresc italian în condițiile Regulamentului Bruxelles II 2201/2003, și fusese deja făcută o trimitere preliminară către CJUE.

[286] *Povse c. Austriei*, *idem*, pct. 84-87.

[287] *Michaud c. Franței* (*supra*, nota 285), pct. 104.

[288] A se vedea, e.g., cererea nr. 73274/01, *Connolly c. Celor 15 state membre ale UE*, în care reclamantul s-a plâns de concedierea sa de către Comisia Europeană. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că era aplicabilă prezumția de echivalență instituită de cauza *Bosphorus*, că aceasta nu a fost răsturnată, dar, de asemenea, a decis că actul criticat nu era imputabil statelor membre.

privință, este interesant de remarcat faptul că președintele Curții de la Strasbourg, vorbind la scurt timp după emiterea *Avizului 2/13*, și-a exprimat dezamăgirea față de *Aviz* și a declarat cu fermitate că: „cel mai important lucru este să se asigure că nu există niciun vid legal în protecția drepturilor omului pe teritoriul Convenției, indiferent dacă încălcarea poate fi imputată unui stat sau unei instituții supranaționale”^[289].

(C) INFLUENȚA RECIPROCĂ A CURȚII DE JUSTIȚIE ȘI A CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎNAINTEA ADERĂRII

Am observat mai sus că CJUE citează și, uneori, acordă o atenție deosebită hotărârilor CtEDO, în special acum, în cauzele în care sunt invocate drepturi similare în conformitate cu Carta UE, dat fiind că art. 52 alin. (3) din Cartă prevede că înțelesul și întinderea drepturilor din Cartă ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO sunt aceleași ca și cele prevăzute de CEDO^[290]. Este cu siguranță evident că numărul de cauze în care CJUE este sesizată cu revendicări bazate pe drepturile fundamentale, întemeiate fie pe dispozițiile Cartei, fie pe ale Convenției, fie pe ambele, este în continuă creștere^[291].

Posibilitatea contradicțiilor în interpretare între cele două instanțe europene, cu privire la aceeași problemă, poate fi observată chiar din cauzele timpurii ale CEJ, respectiv ale Curții Europene a Drepturilor Omului^[292]. A se compara, de exemplu, Hotărârea CtEDO în *Open Door Counselling*^[293] cu concluziile AG în *Grogan*^[294] sau abordarea CEJ în *ERT*^[295] cu cea a CtEDO în *Lentia c. Austriei*^[296] ori decizia CEJ în *Hoechst*^[297] cu cea a CtEDO în *Niemietz*^[298] sau decizia CEJ în *Orkem*^[299] cu a CtEDO în *Funke*^[300] și în cauzele ulterioare ale CEJ și TPI privind diferitele drepturi la apărare în cauzele privind concurența în UE^[301].

^[289] www.echr.coe.int/Documents/Speech_20150130_Solemn_Hearing_2015_ENG.pdf. Pentru comentarii, a se vedea T. Lock, „Will the Empire Strike Back? Strasbourg's Reaction to the Accession Opinion”, www.verfassungsblog.de/en/will-empire-strike-back-strasbourgs-reaction-cjeus-accession-opinion/.

^[290] *Supra*, nota 30.

^[291] G. DE BÜRCA, „After the EU Charter of Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?” (2013) 20 MJ 168.

^[292] Cu privire la problema dacă rolul AG ar putea încălca art. 6 alin. (2) din CEDO privind dreptul la un proces echitabil, a se vedea cauza C-17/98, *Emesa Sugar* (*supra*, nota 114); R. LAWSON, Notă (2000) 37 CMLRev 983; Concluziile AG în cauza C-466/00, *Kaba/Home Secretary* [2003] ECR I-2219; iar din perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului, a se vedea Vermeulen c. Belgiei [1996] I Reports of Judgments and Decisions 224 și cererea nr. 39594/98, *Kress c. Franței*, Hotărârea din 11 iunie 2001 și cererea nr. 13645/05, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA c. Țărilor de Jos*, Decizia din 20 ianuarie 2009.

^[293] Cererile nr. 14234/88 și nr. 14235/88, *Open Door Counselling Ltd and Dublin Well Woman Centre c. Irlandei*, Hotărârea din 29 octombrie 1992.

^[294] Cauza C-159/90 (*supra*, nota 254).

^[295] Cauza C-260/89, *ERT* (*supra*, nota 227).

^[296] Cererile nr. 13914/88 etc., *Informationsverein Lentia c. Austriei*, Hotărârea din 24 noiembrie 1993. A se vedea, de asemenea, cauza C-23/93, *TV10 SA/Commissariaat voor de Media* [1994] ECR I-4795 și cauza C-353/89, *Comisia/Țările de Jos* [1991] ECR I-4069; și Decizia Comisiei pentru drepturile omului din 11 ianuarie 1994 pronunțată în cererea nr. 21472/93, *X c. Țărilor de Jos*.

^[297] Cauzele 46/87 și 227/88, *Hoechst AG/Comisia* [1989] ECR 2859.

^[298] *Niemietz/Germania* (*supra*, nota 160). A se vedea, însă, decizia ulterioară a CEJ în cauza C-94/00, *Roquette Frères* (*supra*, nota 161), citând Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din cererea nr. 37971/97, *Colas Est c. Franței*, 16 aprilie 2002.

^[299] Cauza 374/87 (*supra*, nota 156).

^[300] *Funke/Franța* (*supra*, nota 163).

^[301] A se vedea, e.g., cauzele T-213/95 și 18/96, *SCK* (*supra*, nota 151), pct. 56-57; T-305-335/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV/Comisia* [1999] ECR II-931, pct. 420; C-185/95 P, *Baustahlgewebe* (*supra*, nota 151); LENAERTS și DE SMIJTER (*supra*, nota 103); C-94/00, *Roquettes Frères* (*supra*, nota 161).

În ciuda potențialului pentru conflict, cu toate acestea a existat în mod clar o dorință din partea ambelor instanțe de a evita conflictele, în jurisprudență, și de a demonstra un grad de deferență una față de cealaltă în cazul problemelor similare apărute înaintea lor^[302]. Aceasta este cu siguranță abordarea pe care art. 52 alin. (3) din Cartă o înglobează^[303] și la care Curtea de la Strasbourg a făcut, de asemenea, multe referiri în ultimii ani^[304], ținând cont de legislația UE și de CJUE^[305]. Carta a fost citată în numeroase hotărâri ale CtEDO^[306], care a urmat chiar direcția setată de Curtea de la Luxemburg în anumite situații^[307]. În plus, CtEDO a acționat în calitate de autoritate de aplicare a dreptului UE în cauze în care eșecul unei instanțe naționale de a face o trimitere preliminară la CJUE a fost considerat de CtEDO, în anumite circumstanțe, ar constitui o încălcare a art. 6 alin. (2) din CEDO^[308]. Cele două instanțe organizează, de asemenea, reuniuni periodice „pentru a discuta probleme generale de interes comun”^[309].

Cu toate acestea, astfel cum Parlamentul European s-a exprimat recent într-un studiu al jurisprudenței celor două instanțe în domeniul drepturilor fundamentale, CJUE și-a manifestat uneori „în mod evident preferința pentru Cartă asupra Convenției, fără a intra în conflict cu CtEDO”^[310]. Această tendință spre utilizarea crescândă a Cartei ca sursă a dreptului UE în domeniul drepturilor omului, precum și spre o interpretare autonomă a Cartei, fără a face referire la CEDO^[311], reprezintă un ecou al circumspecției demonstrate de CJUE în *Avizul 2/13* cu privire la orice aranjament care ar lega prea strâns dispozițiile UE în domeniul drepturilor omului, în drept, de CEDO și, în special, de hotărârile CtEDO.

10. CONCLUZII

- i. Aspectele privind drepturile omului ocupă un loc din ce în ce mai important în cadrul dreptului și al politicilor UE. Carta drepturilor fundamentale are forță juridică obliga-

^[302] M.L. PARIS-DOBOZY, „Paving the Way: Adjustments of Systems and Mutual Influences between the European Court of Human Rights and European Union Law Before Accession” (2014) 51 Irish Jurist 59.

^[303] A se vedea supra, notele 26-29 și textul.

^[304] Pentru trimiteri la dreptul UE împotriva discriminării, a se vedea cererile nr. 65731/01 și nr. 65900/01, *Stec c. Regatului Unit*, Hotărârea din 12 aprilie 2006, pct. 58; cererea nr. 57325/00, *DH și alții c. Republicii Ceha, Marea Cameră*, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pct. 85-91, 187.

^[305] A se vedea C. DAUTRICOURT, „A Strasbourg Perspective on the Autonomous Development of Fundamental Rights in EU Law: Trends and Implications”, NYU Jean Monnet Working Paper 10/2010.

^[306] Exemple importante includ cererea nr. 28957/95, *Goodwin c. Regatului Unit*, Hotărârea din 11 iulie 2002, pct. 100; cererea nr. 34503/97, *Demir și Baykara c. Turciei*, Hotărârea din 12 noiembrie 2008, pct. 47, 150; cererea nr. 10249/03, *Scoppola c. Italiei*, Hotărârea din 17 septembrie 2009; cererea nr. 25965/04, *Rantseva c. Rusiei și Ciprului*, Hotărârea din 7 ianuarie 2010.

^[307] În cauzele privind sancțiunile antiterorism, a se vedea mai ales cererea nr. 10593/08, *Nada c. Elveției*, Hotărârea din 12 septembrie 2012 și cererea nr. 5809/08, *Al-Dulimi c. Elveției*, Hotărârea din 26 noiembrie 2013 (în prezent trimise Marii Camere).

^[308] A se vedea cererea nr. 17120/09, *Dhabi c. Italiei*, Hotărârea din 8 iulie 2014, pct. 31-34. a se compara cu cererile nr. 3989/07 și nr. 38353/07, *Ullens De Schooten și Rezabek c. Belgiei*, Hotărârea din 20 septembrie 2011 și cererea nr. 12323/11, *Michaud c. Franței*, Hotărârea din 6 decembrie 2012.

^[309] A se vedea referirea la un „dialog constant” între cele două instanțe în Declarația nr. 2 privind art. 6 alin. (2) TUE; a se vedea și comunicatul comun din 24 ianuarie 2011 emis de președinții celor două instanțe în cadrul negocierilor privind aderarea UE la CEDO: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf. Pentru discuții, a se vedea L. SCHECK, „Competition, Conflict and Cooperation between European Courts and the Diplomacy of Supranational Judicial Networks”, Gamet Working Paper 23/07 (2007).

^[310] A se vedea supra, nota 106.

^[311] DE BÚRCA (supra, nota 106).

torie. Respectarea standardelor privind drepturile omului este o condiție pentru aderarea noilor state, iar încălcarea gravă a acestora constituie baza mecanismului simbolic de sancționare de la art. 7 TUE. Există însă o îngrijorare crescândă că instrumentul de la art. 7 este inutilizabil în practică, și că este nevoie de un mecanism mai eficient.

- ii. Jurisprudența CJUE și a Tribunalului în materie de drepturile omului continuă să crească exponențial și acoperă un spectru larg de diferite aspecte legate de drepturile omului. De la adoptarea Cartei, CJUE s-a arătat dispusă să înlăture legislația UE pentru încălcarea dispozițiilor sale.
- iii. În timp ce guvernele naționale rămân ambivalente cu privire la rolul UE în ceea ce privește materia drepturilor omului în cadrul UE, CJUE a asumat o abordare de ansamblu, largă (chiar dacă este încă neclară) cu privire la ceea ce intră în sfera de aplicare a dreptului UE în sensul art. 51 din Cartă. Curtea a afirmat în mod neechivoc supremația dreptului UE și a Cartei asupra dreptului constituțional național, în cazul unui conflict. Cu toate acestea, nu a clarificat încă dacă Carta poate impune obligații persoanelor private.
- iv. Deși atât Curtea de la Strasbourg, cât și instanțele de la Luxemburg au încercat să evite un conflict între corpurile lor de jurisprudență, în timp ce art. 52 alin. (3) din Cartă promovează deferența CJUE față de CtEDO, iar CtEDO citează și ia în considerare din ce în ce mai mult dreptul UE, CJUE rămâne în mod clar foarte preocupată de a proteja autonomia ordinii juridice a UE și exclusivitatea propriei sale competențe. Această preocupare s-a arătat cât se poate de dramatic în *Avizul 2/13*, în care CJUE a constatat că proiectul de acord privind aderarea UE la CEDO era incompatibil cu tratatele UE.

11. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

- ALSTON, P., HEENAN, J. și BUSTELO, M. (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford University Press, 1999);
- DZEHTSIAROU, K., KONSTADINIDES, L., LOCK, T. și O'MEARA, N. (ed.), *Human Rights Law in Europe: The Influence, Overlaps and Contradictions of the EU and the ECHR* (Routledge, 2014);
- FABBRINI, F., *Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective* (Oxford University Press, 2014);
- GRAGL, P., *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights* (Bloomsbury, 2013);
- KOSTA, V., SKOUTARIS, N. și TZEVELEKOS, V. (ed.), *The EU Accession to the ECHR* (Hart, 2014);
- MORANO-FOADI, S. și VICKERS, L. (ed.), *Fundamental Rights in the EU* (Hart, 2015);
- PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J. și WARD, A., *The Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Hart, 2014);
- VARJU, M., *European Union Human Rights Law: The Dynamics of Interpretation and Context* (Edward Elgar, 2014);
- WILLIAMS, A., *EU Human Rights Policies: A Study in Irony* (Oxford University Press, 2004).

12

ACȚIUNI PENTRU ASIGURAREA RESPECTĂRII DREPTULUI UE ÎN DREPTATE ÎMPOTRIVA STATELOR MEMBRE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Articolul 17 alin. (1) TUE încredințează Comisiei sarcina de a asigura și supraveghea aplicarea dreptului Uniunii „sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene”. O componentă esențială a sarcinii Comisiei constă în monitorizarea conformării statelor membre cu dreptul UE și în reacția față de cazurile de neconformare.
- ii. Tratatul prevede diferite mecanisme de asigurare a respectării dreptului UE^[1], implicând proceduri judiciare împotriva statelor membre, introduse fie de către Comisie, fie, mult mai rar, de către un stat membru. Articolul 258 TFUE stabilește procedura comună de asigurare a respectării dreptului UE, conferind Comisiei o competență vastă de a introduce acțiuni împotriva acelor state membre despre care apreciază că și-au încălcat obligațiile prevăzute de dreptul UE^[2].
- iii. Procedura de asigurare a respectării dreptului UE îndeplinește mai multe funcții. Ea funcționează, în parte, ca un mijloc valoros de soluționare pe cale amiabilă a disputelor dintre statele membre, fără a se ajunge la o acțiune în justiție, în parte, ca un

^[1] A se vedea, e.g., art. 108 alin. (2) TFUE privind ajutoarele de stat și art. 114 alin. (9) TFUE referitor la măsurile privind piața internă. Conform art. 271, Consiliul de Administrație al Băncii Europene de Investiții și Consiliul Băncii Centrale Europene au atribuții similare celor recunoscute Comisiei prin art. 258 TFUE. Art. 348 TFUE prevede o procedură diferită și specializată de asigurare a respectării dreptului UE, pentru cazul în care statele membre au invocat art. 347 TFUE pentru a deroga de la norme UE fundamentale: a se vedea cauza C-120/94 R, *Comisia/Grecia* [1994] ECR I-3037. Privind interacțiunea dintre derogarea prevăzută de art. 346 și art. 347 TFUE (fostele art. 296-298 CE) și procedura în constatarea încălcării obligațiilor decurgând din dreptul UE, a se vedea cauzele C-284/05, *Comisia/Finlanda*, C-294/05, *Comisia/Suedia*, C-372/05, *Comisia/Germania*, C-387/05, *Comisia/Italia*, C-461/05, *Comisia/Danemarca*, toate din 15 decembrie 2009; cauza C-38/06, *Comisia/Portugalia*, 4 martie 2010; cauza C-337/05, *Comisia/Italia* [2008] ECR I-2173 și cauza C-157/06, *Comisia/Italia* [2008] ECR I-7313; M. TRYBUS, Notă (2006) 46 CMLRev 973. Un alt mecanism sever – fără caracter judiciar și încă neutilizat în practică – de monitorizare și asigurare a aplicării dreptului UE este mecanismul de sancționare prevăzut de art. 7 TUE, aplicabil în cazul acelor state care încalcă grav și persistent valorile pe care se întemeiază Uniunea. Acest mecanism este discutat în Capitolul 11 privitor la drepturile omului în UE. În sfârșit, art. 126 TFUE prevede o procedură specializată de executare pentru „procedura de deficit excesiv” din cadrul politicii monetare a UE, iar art. 126 alin. (10) exclude în mod explicit posibilitatea de a recurge la art. 258-259 TFUE în acest scop.

^[2] Procedura în constatarea încălcării obligațiilor prevăzută inițial de art. 88 din Tratatul instituind Comunitatea Cărbunelui și Oțelului (care a expirat la sfârșitul anului 2002) confera Comisiei (numită la acel moment Înalta Autoritate) o competență considerabil mai mare. Comisia era împuternicită să constate încălcarea de către un stat a obligațiilor ce-i reveneau fără a sesiza în prealabil CEJ. Cu toate acestea, statul însuși putea să aducă la acel moment chestiunea în atenția Curții. O propunere pentru a conferi și în prezent atribuții similare Comisiei a fost discutată în cadrul negocierilor privind Tratatul de la Lisabona și predecesorul său, Tratatul constituțional, însă ideea a fost abandonată. În urma adopării Tratatului de la Lisabona, art. 258-260 TFUE guvernează în prezent și Tratatul Euratom.

canal de comunicare aflat la dispoziția persoanelor private pentru a se plânde Comisiei în legătură cu încălcările dreptului UE și în parte ca un instrument „obiectiv” de punere în aplicare a dreptului UE, aflat în mâinile Comisiei și ale Curții^[3]. De asemenea, procedura a fost descrisă ca un mecanism de accentuare a responsabilității diverșilor actori instituționali implicați, în special a statelor membre și a Comisiei^[4], antrenând în proces și Parlamentul și Ombudsmanul, dacă nu și Curtea.

- iv. În timp ce Comisia ocupă rolul principal în detectarea, monitorizarea și aducerea încălcărilor dreptului UE în fața CJUE, Curtea este cea care are ultimul cuvânt și ea este autoritatea supremă privind majoritatea aspectelor procesului. Aceasta include decizia asupra problemelor dacă a existat o încălcare, care ar trebui să fie pedepsă (dacă este cazul) și dacă încălcarea a încetat. În ultimii ani, Curtea a respins o parte semnificativă din plângerile formulate de Comisie^[5].
- v. Mecanismul general de asigurare a respectării dreptului UE a fost supus de-a lungul deceniilor unei solicitări din ce în ce mai mari, pe măsură ce numărul încălcărilor și al acțiunilor în constatarea încălcării obligațiilor a continuat să crească^[6]. Au fost introduse varii inițiative pentru a soluționa problema supraaglomerării și a întârzierilor^[7]. Cauzele privind mediul înconjurător reprezintă o proporție ridicată din totalul celor examinate de către Comisie, precum și din cauzele înaintate Curții de Justiție^[8], iar cauzele privind piața internă formează o parte semnificativă din rest. Marea majoritate a plângerilor și a investigațiilor sunt, cu toate acestea, soluționate fără a fi aduse în fața CJUE.
- vi. În temeiul art. 260 TFUE, Comisia poate introduce o acțiune împotriva unui stat membru pentru nerespectarea unei hotărâri anterioare a Curții de constatare a unei încălcări a dreptului UE de către respectivul stat membru, pronunțate în temeiul art. 258 TFUE. Este important de notat că art. 260 a fost modificat în anii 1990 pentru a-i permite CJUE să impună sancțiuni pecuniare unui stat membru care nu se conformează unei hotărâri anterioare pronunțate în temeiul art. 258. Comisia a fost totuși

^[3] Pentru o discuție privind tensiunile dintre cele trei dimensiuni, a se vedea R. RAWLINGS, „Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement” (2000) 6 ELJ 4.

^[4] C. HARLOW și R. RAWLINGS, „Accountability and Law Enforcement: The Centralized EU Infringement Procedure” (2006) 31 ELRev 447; M. SMITH, *Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU* (Routledge, 2010) 15-18, care identifică cinci funcții distincte ale procedurii comune privind constatarea încălcării obligațiilor ce revin statelor membre în temeiul tratatelor.

^[5] Aproximativ 228 de seturi de proceduri în constatarea încălcării obligațiilor întemeiate pe art. 258 au fost soluționate de Curte între 1 ianuarie 2011 și 31 decembrie 2014. Dintre acestea, acțiunea Comisiei a fost respinsă în totalitate de către Curte în treizeci și șase de cauze și a fost respinsă în parte (de exemplu, au fost respinse unele dintre acuzațiile la adresa statului) în alte douăzeci și nouă de cauze. Cu alte cuvinte, acțiunea Comisiei a fost respinsă în totalitate sau în parte în 28,5% dintre cauzele care au ajuns înaintea Curții. Acest lucru nu indică neapărat superficialitate sau un raționament eronat din partea Comisiei, și nici existența vreunei tensiuni semnificative între Comisie și Curte, dat fiind că plângerile sunt respinse din multe motive, atât procedurale, cât și de fond, inclusiv pentru dificultatea cu care se confruntă Comisia în obținerea de informații corespunzătoare.

^[6] Pentru o analiză utilă, a se vedea R. MUNOZ, „The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and an Obligation to Innovate” (2006) 25 YBEL 395.

^[7] Pentru unele dintre acestea, a se vedea A Europe of Results: Applying Community Law, COM(2007) 502.

^[8] Conform celui de-al 31-lea Raport de monitorizare al Comisiei, COM (2014) 612 final, un sfert din cauzele examinate de către Comisie în 2013 (334 din 1.300) tratau probleme privind mediul înconjurător. În plus, conform rapoartelor de evaluare ale Comisiei, COM(2010) 70 și SEC(2011) 1629 privind desfășurarea primului și celui de-al doilea an al programului „EU Pilot”, un sistem instituit de Comisie pentru a coordona un răspuns mai eficient în cazul plângerilor și întrebărilor relative la încălcarea obligațiilor, peste o treime din toate plângerile și cererile de informații priveau mediul înconjurător.

criticată pentru că ar fi utilizat prea puțin această procedură „mai eficientă” prevăzută de art. 260 și pentru că a recurs excesiv, în schimb, la procedura prevăzută de art. 258^[9]. În plus, în timp ce potențialul art. 260 pentru a consolida punerea în aplicare a dreptului UE este general recunoscut, părerile au fost împărțite, până la acest moment, cu privire la eficacitatea sa în practică^[10].

2. ROLUL ȘI MODUL DE DESFĂȘURARE A PROCEDURII ÎN CONSTATAREA ÎNCĂLCĂRII OBLIGAȚIILOR CE REVIN STATELOR MEMBRE ÎN TEMEIUL TRATATELOR

Articolul 258 TFUE prevede^[11]:

În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un avis motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile.

În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui avis în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

O schimbare introdusă prin Tratatul de la Lisabona a constat în modificarea modului de redactare a art. 258, astfel încât acesta să facă trimitere la încălcarea unei obligații în temeiul „tratatelor”, spre deosebire de exprimarea din Tratatul CE anterior, care se referea numai la „prezentul tratat”^[11]. Această modificare reflectă eliminarea formală a „pilonilor” interguvernamentali ai Uniunii prin Tratatul de la Lisabona și subliniază faptul că – cu excepția Capitolului 2 din TUE, care reglementează politica externă și de securitate comună și ale cărui dispoziții sunt în mare măsură excluse din sfera de competență a Curții, și a art. 126 alin. (1) TFUE, care privește procedura în caz de deficit excesiv^[12] – în

[9] P. WENNERÄS, „Sanctions against Member States under Article 260: Alive but not Kicking?” (2012) 49 CMLRev 145.

[10] P. WENNERÄS, *ibidem*; D. HADROUSEK, „Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective” (2012) 9 Journal for European Environmental and Planning Law 235 și B. JACK, „Article 260 (2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgments?” (2013) 19 EUJ 404.

[11] Facem următoarea precizare terminologică. Înainte de publicarea în limba română a versiunii consolidate a TFUE din anul 2008, în versiunea neoficială a traducerii textului, alineatul (1) al articolului 226 TCE/258 TFUE avea următoarea formulare: „în cazul în care Comisia consideră că un stat membru nu și-a îndeplinit una din obligațiile care îi revin (...)” (s.n.) [în limba engleză, în toate versiunile consolidate, „if the Commission considers that a Member State has failed to fulfil an obligation (...)”], iar în limba franceză, „si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent”. În ultima versiune consolidată, art. 258 TFUE este tradus în mod oficial astfel: „în cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin (...)” (s.n.). În prima ediție în limba română a acestei lucrări (ediția a 4-a în limba engleză), am folosit formularea „acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor”, astfel cum s-a consacrat și în practică. Pentru rigoare față de textul oficial, vom utiliza în acest capitol exprimarea „acțiune în constatarea încălcării obligațiilor”, însă considerăm că nu există o diferență de sens între cele două (constatarea neîndeplinirii/constatarea încălcării), având în vedere că textul nu a suferit revizuirii – n.r.

[12] O altă modificare minoră introdusă prin Tratatul de la Lisabona este art. 197 TFUE, care prevede că „punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii de către statele membre, care este esențială pentru buna funcționare a Uniunii, constituie o chestiune de interes comun” și care permite UE să adopte legislație fără caracter de armonizare pentru a sprijini capacitatea administrativă a statelor membre.

[13] A se vedea supra, nota 1. De reținut că există o dezbateră în cadrul doctrinei juridice germane pentru a stabili dacă mecanismul politic reglementat de art. 7 TUE pentru abordarea abuzurilor grave și persistente ale drepturilor

prezent, pot fi introduse acțiuni în constatarea încălcării obligațiilor atât în temeiul obligațiilor cuprinse în TUE, cât și în temeiul celor incluse în TFUE.

(A) NATURA ȘI ROLUL PROCEDURII PREVĂZUTE DE ARTICOLUL 258

Comisia inițiază procedura prevăzută de art. 258 fie ca urmare a unei plângeri, fie din proprie inițiativă. Neavând un serviciu de investigații, plângerile sunt introduse pe baza informațiilor strânse din diferite surse, de exemplu prin intermediul presei, din întrebările sau petițiile adresate Parlamentului European, prin corespondență directă cu petiționari persoane private sau alt tip de petiționari sau prin intermediul surselor tehnologice moderne, cum ar fi bazele de date care arată atunci când statele membre nu au notificat implementarea unei directive.

Comisia a declarat în mod repetat că plângerile din partea cetățenilor constituie o sursă semnificativă pentru detectarea încălcărilor și a sugerat că procedura prevăzută de art. 258 contribuie în acest fel la crearea unei Comunități mai participative, în cadrul căreia cetățenii să poată juca un rol în punerea în aplicare a legii^[13]. În anul 1999 a fost creat, pentru folosința persoanelor private, un formular standard de plângere^[14], iar Comisia a instituit o serie de mecanisme pentru a permite persoanelor private să comunice întrebările și plângerile, inclusiv Europe Direct, Europa ta – Consiliere, Serviciul de orientare pentru cetățeni, Serviciul European pentru Acțiune Cetățenească și Centrele europene de afaceri^[15].

Comisia a subliniat însă, în egală măsură, faptul că procedura nu are ca scop principal acela de a oferi persoanelor o cale de atac, ci reprezintă un mecanism „obiectiv” care asigură respectarea de către stat a dreptului UE^[16]. Atrăgând atenția cu privire la supralicitarea rolului persoanelor private, Comisia a scos în evidență discreția de care dispune în inițierea unei proceduri în constatarea încălcării obligațiilor, subliniind natura bilaterală, iar nu tripartită, a procedurii^[17] și identificând ca obiectiv primar corectarea conduitei statelor membre incriminate, și nu satisfacerea intereselor private^[18].

omului constituie o *lex specialis* și dacă acesta împiedică Comisia de la a promova astfel de acțiuni în constatarea încălcării obligațiilor în temeiul art. 258 TFUE, în parte deoarece art. 269 TFUE limitează competența Curții în privința art. 7 TUE la chestiuni de procedură. O mare parte din literatura de specialitate de limbă engleză, prin comparație, presupune că procedurile în constatarea încălcării dreptului UE ar putea fi introduse, în temeiul art. 258, și pentru încălcări grave și persistente ale drepturilor omului și ale altor valori protejate în conformitate cu art. 2 TUE. A se vedea SCHEPPELE, MUIR, WATSON și CLAES (*infra*, notele 154-155). Comunicarea recentă a Comisiei *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM(2014) 158 sugerează faptul că, în opinia Comisiei, mecanismul instituit de art. 258 TFUE constituie un instrument ce poate fi utilizat pentru a sancționa astfel de încălcări, cu condiția ca acestea să constituie, de asemenea, o încălcare a unei dispoziții specifice a dreptului UE și ca împrejurările de fapt să se încadreze în sfera domeniului de aplicare a dreptului UE.

^[13] Pentru Rapoartele anuale de monitorizare ale Comisiei, a se vedea http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm.

^[14] Acesta este în prezent disponibil online, la adresa http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaint-form_en.htm.

^[15] Unele dintre acestea sunt enumerate la adresele http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaints_en.htm și http://europa.eu/youreurope/advice/index_en.htm. Altele sunt descrise în COM(2007) 502 (*supra*, nota 7). Există, de asemenea, ONG-uri care ajută în acest sens, inclusiv <http://www.ecas.org/>.

^[16] A se vedea, e.g., Al 13-lea Raport Anual [1996] JO C303/8.

^[17] COM(2002) 141.

^[18] Al 18-lea Raport Anual, COM(2001) 309.

Având în vedere această atitudine ambivalentă a Comisiei, nu este surprinzător să aflăm că rolul jucat în realitate de plângerile persoanelor private este variat, deși este adesea esențial în detectarea și urmărirea încălcărilor^[19]. Pe de o parte, persoana privată nu are niciun cuvânt de spus pentru a determina inițierea efectivă de către Comisie a unei proceduri împotriva unui stat membru^[20]. Pe de altă parte, de la înființarea funcției Ombudsmanului (în prezent ocupată de o doamnă – *Ombudswoman*!), persoanele private s-au plâns în mod constant în legătură cu procedurile Comisiei, determinând Ombudsmanul să facă presiuni asupra acesteia în scopul modificării și îmbunătățirii practicilor sale^[21]. După investigația întreprinsă de Ombudsman în anul 1996 din proprie inițiativă^[22], aceasta a încetat practica sa anterioară de a nu informa petenții cu privire la finalizarea unui caz, a început să recurgă mai frecvent la comunicate de presă și să afișeze pe internet mai multe informații. În anul 2002, Comisia a emis o comunicare adresată Parlamentului European în legătură cu plângerile persoanelor private, actualizată în 2012, și a publicat o versiune consolidată a regulilor sale procedurale interne privind relația cu petenții^[23]. Acestea permit Ombudsmanului să evalueze performanța Comisiei prin referire la propriile sale angajamente, astfel cum au fost acestea publicate, precum și la principiile generale ale transparenței și buneii administrări^[24]. În anul 2007, Comisia a stabilit prin programul EU Pilot o metodă „pentru un schimb de informații și o soluționare a problemelor îmbunătățite”, punând în contact direct petenții cu „punctul de contact central” dintr-un stat membru, în vederea soluționării problemei într-un termen fix, Comisia intervenind cu acțiuni suplimentare, în cazul în care nu se întrevadea nicio soluție^[25]. Sistemul EU Pilot este privit ca un succes semnificativ de către Comisie^[26], cu toate că unele persoane s-au întrebat dacă nu cumva Comisia renunță, astfel, la o prea mare parte din rolul său, în favoarea autorităților naționale^[27].

O sursă importantă de frustrare pentru reclamanți și alte părți interesate a constituit-o dificultatea obținerii accesului la documentele referitoare la procedurile în constatarea încălcării obligațiilor. Comisia a invocat în mod repetat exceptarea de la regulile UE privind

[19] Un exemplu este rolul unui ONG irlandez, Friends of Irish Environment, www.friendsoftheishenvironment.org, care lucrează cu un grup de avocați pro-bono, inclusiv Peter Sweetman și Greg Casey, care a adus în atenția Comisiei în mod constant informații cu privire la încălcările privind mediul înconjurător în Irlanda, ceea ce a condus la introducerea, împotriva Irlandei, a mai multor proceduri importante în constatarea încălcării obligațiilor.

[20] A se vedea cauzele 247/87, *Star Fruit/Comisia* [1989] ECR 291; T-182/97, *Smanor/Comisia* [1998] ECR II-271; C-111/11 P, *Ruipérez Aguirre și ATC Petition/Comisia EU*: C:2011:491.

[21] O căutare pe site-ul Ombudsmanului privind plângeri referitoare la activitățile Comisiei în calitate de gardian al tratatelor, în conformitate cu art. 258 TFUE, în perioada 1 ianuarie 2011 - 31 decembrie 2014, a returnat 168 de rezultate. A se vedea www.ombudsman.europa.eu. Pentru un Raport special recent, decurgând dintr-una dintre aceste plângeri, a se vedea Raportul special privind ancheta în plângerea 2591/2010/GG împotriva Comisiei Europene.

[22] A se vedea 303/97/PD, relatată în Raportul anual al Ombudsmanului pentru anul 1997; R. MASTROIANNI, „The Enforcement Procedure under Article 169 of the EC Treaty and the Powers of the European Commission: Quis Custodiet Custodes?” (1995) 1 EPL 535; P. KUNZLIK, „The Enforcement of EU Environmental Law: Article 169, the Ombudsman and the Parliament” (1997) 6 EELR 46, precum și HARLOW și RAWLINGS (*supra*, nota 4).

[23] COM(2002) 141, actualizată în COM(2012) 154.

[24] Pentru o plângere recentă care a fost trimisă până la urmă Parlamentului European, a se vedea cauza 2591/2010/GG, disponibilă la adresa www.ombudsman.europa.eu.

[25] A *Europe of Results* (*supra*, nota 7), Secțiunea 2.2.

[26] Pentru o evaluare a primului și a celui de-al doilea an ai mecanismului EU Pilot, a se vedea COM(2010) 70 și SEC(2011) 1629; de asemenea, Comisia pune reducerea, în 2013, a numărului de proceduri în constatarea încălcării obligațiilor pe seama sistemului EU Pilot: a se vedea Al 31-lea Raport anual privind monitorizarea aplicării dreptului UE (2013), COM(2014) 612. A se vedea, de asemenea, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm.

[27] A se vedea HADROUSEK (*supra*, nota 10) 251-252, citând pe LUDWIG KRÄMER.

transparența normelor care guvernează „inspecțiile, anchetele și auditul”^[28] și a fost în general susținută, în acest sens, de către Ombudsman^[29]. În cauza *Petrie*, TPI a reliefat natura bilaterală a procedurilor în constatarea încălcării obligațiilor și a susținut refuzul accesului la documente referitoare la aceste proceduri, remarcând că persoanele private nu sunt parte la astfel de proceduri^[30]. Deplasarea judiciară în direcția unui grad crescut de divulgare a avut loc în cauza *Bavarian Lager II*^[31], în care Tribunalul a decis că divulgarea unor documente referitoare la proceduri în constatarea încălcării obligațiilor finalizate cu șase ani înainte nu putea pune în pericol investigațiile Comisiei și, prin urmare, nu era acoperită de excepția privind inspecțiile^[32]. Cu toate că CJUE a anulat o parte din hotărârea Tribunalului pe baza legislației UE privind protecția datelor^[33], hotărârea sa ulterioară, în cauza *Suedia și API/Comisia* a confirmat trecerea spre o mai mare transparență în cadrul procedurilor de constatare a încălcării obligațiilor care au fost închise^[34]. În *Suedia și API/Comisia*, în timp ce CJUE a confirmat că nu există un drept al terților interesați de acces la memoriile prezentate Curții în cadrul unei proceduri judiciare și că există o prezumție generală potrivit căreia divulgarea memoriilor depuse de către una dintre instituții în cadrul unei proceduri judiciare ar putea aduce atingere protecției acelor proceduri în timp ce ele se află în derulare^[35], această prezumție ar putea fi răsturnată prin prezentarea de dovezi în sensul că un anumit document nu face obiectul prezumției menționate^[36]. În al doilea rând, CJUE a confirmat hotărârea Tribunalului care stabilea că documentele referitoare la investigațiile efectuate de Comisie în cadrul unei proceduri în constatarea încălcării obligațiilor în temeiul art. 258 TFUE nu vor mai fi acoperite de excepția pentru protecția procedurilor judiciare prevăzută la art. 4 alin. (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 după ce Curtea a pronunțat hotărârea care a încheiat procedura respectivă^[37]. Respingând argumentul Comisiei potrivit căruia Tribunalul a interpretat în mod eronat relația juridică dintre procedurile prevăzute de art. 258 și respectiv art. 260 (plata penalităților), CJUE a decis că acestea erau proceduri distincte și că, odată ce CJUE a constatat existența unei încălcări în cadrul procedurii de la art. 258, în cazul respectivei încălcări nu mai era posibilă o soluționare pe cale amiabilă. În consecință, nu se poate presupune că divulgarea memoriilor depuse într-o procedură care a dus la pronunțarea unei hotărâri pe baza art. 258 ar submina investigațiile care ar putea conduce la introducerea unei proceduri în temeiul art. 260^[38].

[28] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [2001] JO L145/43, art. 4 alin. (2).

[29] Pentru baza de date a plângerilor formulate împotriva Comisiei în ceea ce privește accesul la documentele privind acțiunile în asigurarea respectării dreptului UE și în constatarea încălcării obligațiilor decurgând din tratate, precum și deciziile Ombudsmanului, a se vedea www.ombudsman.europa.eu/en/cases/home.faces.

[30] Cauzele T-191/99, *Petrie/Comisia* [2001] ECR II-3677, pct. 70; T-105/95, *WWF/Comisia* [1997] ECR II-313; T-309/97, *Bavarian Lager Company/Comisia* [1999] ECR II-3217.

[31] Cauza T-194/04, *Bavarian Lager/Comisia* [2007] ECR II-4523.

[32] *Idem*.

[33] Cauza C-28/08 P, *Comisia/Bavarian Lager* EU:C:2010:378.

[34] Cauzele C-514, 528 și 532/07 P, *Suedia și API/Comisia* EU:C:2009:2, pct. 112-127.

[35] *Idem*, pct. 77-102.

[36] *Idem*, pct. 103-104.

[37] *Idem*, pct. 112-123. Cu toate acestea, cauzele C-514 și 605/11 P, *LPN și Finlanda/Comisia* EU:C:2013:738 au confirmat regula generală că divulgarea documentelor referitoare la procedura precontencioasă poate fi prezumată a submina aceste proceduri și că, prin urmare, este acoperită de excepția prevăzută la art. 4 alin. (2) din Regulamentul 1049/2001.

[38] Cauzele C-514, 528 și 532/07 P, *Suedia și API* (*supra*, nota 34), pct. 112-123.

Harlow și Rawlings au sugerat că ar fi existat, în decursul timpului, trei faze în evoluția procedurii în constatarea încălcării obligațiilor: o fază inițială diplomatică, conturată în mare de către Comisie^[39], o fază subsecventă ceva mai juridică, influențată de jurisprudența Curții, dar dominată încă de stilul de negociator al Comisiei și o a treia fază, în mod clar cu caracter juridic, ca urmare a adoptării unei prevederi care să permită impunerea unei sancțiuni pecuniare împotriva statului.

**C. HARLOW și R. RAWLINGS, Accountability and Law Enforcement:
The Centralized EU Infringement Procedure**

**(Răspunderea și aplicarea legii: procedura centralizată a
UE în constatarea încălcării obligațiilor)^[40]**

Söderman [primul Ombudsman al UE] descrie „cetățeanul care depune o plângere” ca „una din părțile procedurii administrative”, care ar trebui să fie recunoscut ca atare și să beneficieze de toate garanțiile procedurale ale dreptului comunitar, precum și de dreptul de a avea acces la dosar (sub rezerva confidențialității) în conformitate cu dreptul la o bună administrare cuprins în articolul 41 din Carta europeană a drepturilor fundamentale. Această analiză tripartită, în care Comisia este înfățișată ca arbitru între două părți, se deosebește semnificativ de viziunea Curții și a Comisiei, adică a unei proceduri de elită redusă la două părți: Comisia și statul membru. (...)

Dar cât de departe poate să meargă în mod rațional o astfel de abordare, dată fiind necesitatea evidentă a unei proceduri eficiente și a deținerii de către Comisie a controlului efectiv asupra deciziilor? Nu este necesar să fim apărători ai Comisiei pentru a realiza că petenții sunt selectivi și că grija lor de a pretinde respectarea legii este de regulă rezultatul interesului personal, chiar dacă, în unele dintre cazurile discutate mai sus, acestuia i se alătură și interesul public, într-o proporție destul de mare. Disonanța dintre politica Comisiei de a se opri în momentul în care obține conformarea voluntară și preocuparea naturală a petenților față de efectele încălcărilor trecute este un evident punct fierbinte.

(B) DESFĂȘURAREA PROCEDURII

Procedura în constatarea încălcării obligațiilor ce revin statelor membre în temeiul tratatelor poate fi divizată în patru etape distincte:

- i. *Etapă precontencioasă* inițială oferă statului membru ocazia de a-și explica poziția și oportunitatea de a ajunge la un acord cu Comisia.
- ii. În cazul în care problema nu este clarificată sau soluționată neoficial între cele două părți în această etapă, statul este *notificat oficial* cu privire la respectiva pretinsă încălcare, pe calea unei scrisori din partea Comisiei. De regulă, statului i se acordă două luni pentru a răspunde, cu excepția cazurilor urgente, iar Comisia decide, în mod normal în termen de un an, fie să închidă un caz, fie să continue.

^[39] Pentru un exemplu de cauză în care Curtea, cu câteva decenii în urmă, a înțeles procedura în constatarea încălcării obligațiilor drept o negociere de elită, a se vedea 149/79, *Comisia/Belgia* [1980] ECR 3881, pct. 23-24; cauza privea interpretarea de către Belgia a excepției de la dispozițiile tratatului referitoare la „serviciul public”, în contextul liberei circulații a lucrătorilor, iar Curtea „a invitat Belgia și Comisia să reexamineze problema cu care se confruntă în lumina hotărârii sale și să informeze CEJ, împreună sau separat, într-un anumit termen, fie cu privire la orice soluție a diferendului la care au reușit să ajungă, fie cu privire la punctele lor de vedere, ținând cont de problemele de drept care decurg din hotărâre”.

^[40] (2006) 31 ELRev 447.

- iii. În cazul în care, în urma negocierilor cu statul, problema nu a fost soluționată, Comisia poate intra în etapa emiterii unui *aviz motivat*. Avizul motivat expune cu claritate motivele care stau la baza pretenției încălcări și marchează începutul perioadei în cadrul căreia statul membru trebuie să se conformeze, dacă dorește evitarea etapei finale.
- iv. Etapa finală o constituie *sesizarea Curții de Justiție* de către Comisie cu această problemă.

Comisia prețuiește în mod clar dimensiunea „cooperării de elită” a procedurii în constatarea încălcării obligațiilor, care permite soluționarea disputelor cu privire la aplicarea dreptului UE în etapa precontencioasă, fără a se recurge efectiv la Curte. Cu toate acestea, la mijlocul anilor '90, în urma unei schimbări a practicii Comisiei referitoare la emiterea notificărilor oficiale, numărul sesizărilor Curții a crescut rapid^[41]. Între timp acestea s-au stabilizat într-o oarecare măsură, iar Comisia a sugerat că „în multe cazuri examinarea plângerilor anterior litigiului este suficientă pentru a impulsiona statul membru să îndrepte situația”^[42].

Încă din anul 2002, Comisia a atras atenția asupra unei serii de „mecanisme complementare” pentru rezolvarea situațiilor de neconformare din partea statelor membre, cum ar fi rețelele de soluționare a problemelor, precum rețeaua SOLVIT din cadrul pieței interne, medierea națională și procedurile judiciare naționale^[43]. Comisia a reliefat de asemenea unele mecanisme pentru prevenirea și gestionarea încălcărilor, precum Comunicările interpretative, promovarea presiunilor de grup, notificarea obligațiilor, campaniile de promovare a transparenței, organizarea de perfecționări, schimburi de informații și de practici și așa-numitele „package meetings” cu statele membre^[44].

Sistemul EU Pilot pentru examinarea plângerilor și desfășurarea anchetelor a fost introdus pentru a aborda potențialele probleme de conformare într-un stadiu incipient^[45]. Ideea a fost aceea de a ajuta statele membre să se conformeze, în vederea reducerii corespunzătoare a necesității de a recurge la procedurile oficiale privind încălcarea obligațiilor. De asemenea, Comisia a introdus anumite criterii care să o ajute la stabilirea priorităților între tipurile de încălcări, începând cu încălcările care „subminează bazele statului de drept”, apoi încălcările care subminează „buna funcționare a sistemului juridic al CE” și acelea care presupun transpunerea incorectă sau netranspunerea directivelor. Aceste criterii au fost ulterior perfecționate^[46].

În optica Comisiei, mecanismul centralizat de asigurare a aplicării dreptului UE existent în zilele noastre ar trebui să fie folosit de manieră strategică și cu un scop bine conturat, în

[41] A se vedea Al 13-lea și Al 14-lea Raport Anual pentru 1995 și 1996 [1996] JO C303 și respectiv [1997] JO C332.

[42] A se vedea discuția pe marginea statisticilor din Comunicarea cu privire la o mai bună monitorizare a aplicării dreptului comunitar, COM(2002) 725.

[43] *Idibem*.

[44] *Idibem*. Pentru discuții cu privire la interacțiunea unora dintre aceste mecanisme alternative, în special în domeniul mediului și al procedurilor întemeiate pe art. 258, a se vedea E. KORKEA-AHO, „Watering Down the Court of Justice: The Dynamics between Network Implementation and Article 258 TFEU Litigation” (2014) 20 ELJ 649.

[45] A se vedea *supra*, notele 25-26 și textul. Pentru un comentariu al unora dintre criticile programului EU Pilot, inclusiv asupra problemei dacă Comisia renunță la sarcina sa de monitorizare a aplicării dreptului UE, lăsând-o statelor membre, a se vedea HADROUŠEK (*supra*, nota 10) 235.

[46] COM(2007) 502 (*supra*, nota 7). Comisia a subliniat în mod deosebit încălcările care prezintă „cele mai mari riscuri, un impact semnificativ asupra cetățenilor și întreprinderilor, precum și încălcările cele mai persistente confirmate de Curte”.

mod ideal ca un resort de ultimă instanță, după ce alte eforturi de soluționare și strategii de încurajare a conformării au eșuat și după ce nici negocierea, nici intervenția constructivă nu au înregistrat vreun succes. Separat de problema lipsei de timp și a resurselor drastic limitate ale Comisiei, în contextul unei Uniuni de 28 de membri, există rațiuni pragmatice și politice pentru ca aceasta să își exercite marja de apreciere politică pe care o deține și să nu urmărească orice încălcare comisă de un stat membru în vederea obținerii unei hotărâri^[47].

Reamintim de asemenea că mecanismul de asigurare a respectării dreptului UE poate constitui un proces îndelungat și consumator de timp. Comisia a afirmat în 2008 că închiderea unui caz dura în medie cincizeci de luni, din momentul emiterii unui aviz motivat și până la sesizarea Curții^[48], cu toate că în al 26-lea Raport al său din 2009 a declarat că timpul mediu necesar pentru desfășurarea unei proceduri privind încălcarea obligațiilor, de la deschiderea dosarului și până la trimiterea cererii la Curte, a scăzut la douăzeci și patru de luni.

În final, este important să amintim că acțiunile pentru asigurarea aplicării dreptului UE introduse cu succes în fața CJUE nu duc în mod necesar la conformare, nici măcar cu măsura adițională de descurajare pe care o reprezintă procedura de aplicare a sancțiunilor pecuniare prevăzută de art. 260 TFUE.

3. LEGĂTURA DINTRE MECANISMELE „PUBLICE” ȘI CELE „PRIVATE” DE ASIGURARE A APLICĂRII DREPTULUI UE

Hotărârile timpurii ale CEJ care au stabilit principiul efectului direct au arătat cu claritate că procedurile de drept public de asigurare a aplicării dreptului UE prevăzute de art. 258 și art. 259 TFUE (la acel moment art. 169 și art. 170 CEE) oferă numai unul dintre numeroasele mecanisme juridice disponibile în acest scop. Conform CEJ în *Van Gend en Loos*^[49]:

Vigilența persoanelor private interesate să își protejeze drepturile constituie un control eficace, care se adaugă atribuțiilor de control încredințate prin articolele 169 și 170 Comisiei și statelor membre.

Cu toate acestea, în cauza *Mölkerei-Zentrale*, CEJ a hotărât că procedurile declanșate de o persoană privată au ca scop protejarea drepturilor individuale într-o anumită cauză, în timp ce procedurile pentru asigurarea respectării dreptului UE declanșate de Comisie sunt menite să asigure respectarea generală și uniformă a dreptului UE^[50]. Acest lucru însemna că cele două tipuri de proceduri „se diferențiază prin obiect, scop și efecte și nu se poate trage o paralelă între ele”^[51]. În ciuda încercărilor de a păstra o distincție clară între rezultatul unei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare și cel al unei acțiuni pentru asigurarea respectării dreptului UE, este totuși clar că, prin intermediul hotărârilor preliminare, de multe ori CEJ declară efectiv că un stat membru a încălcat dreptul UE,

[47] RAWLINGS (*supra*, nota 3) 26, privind urmărirea selectivă a încălcărilor.

[48] SEC(2008) 2851, Secțiunea 4.1.1.

[49] [1963] ECR 1, 13.

[50] Cauza 28/67, *Mölkerei-Zentrale Westfalen/Hauptzollamt Paderborn* [1968] ECR 143, 153.

[51] *Idibem*.

nelăsând prea mare loc de manevră pentru o concluzie diferită din partea instanței naționale de trimitere^[52]. Cu toate acestea, cele două proceduri sunt în continuare tratate ca fiind distincte din punct de vedere juridic^[53].

În special, potrivit CEJ, faptul că o prevedere a dreptului UE are efect direct și că, pe cale de consecință, atrage aptitudinea persoanelor private de a se prevala de aceasta în fața instanțelor naționale, nu poate fi folosit ca apărare împotriva inițierii de către Comisie a procedurii în temeiul art. 258 pentru neîndeplinirea de către stat a obligației de a implementa prevederea respectivă^[54]. Pe de altă parte, în cauza *Danske Slagterior*, CEJ a respins tentativele de a lega o acțiune individuală menită să asigure aplicarea dreptului UE de procedura publică de asigurare a respectării dreptului UE într-un mod care ar prelungi termenul de introducere a acțiunii individuale^[55].

4. COMPETENȚA DISCREȚIONARĂ A COMISIEI

S-au purtat multe discuții pe tema sferei competenței discreționare de care dispune Comisia de a iniția procedura prevăzută de art. 258. Un posibil risc este ca aceasta să-și folosească competența discreționară într-o manieră excesiv de indulgentă sau selectivă în mod arbitrar, față de statele membre aflate în culpă. Un alt risc constă în folosirea ne-dreaptă sau opresivă a procedurilor pentru asigurarea aplicării dreptului UE, în lipsa unor constrângeri procedurale suficiente impuse Comisiei.

Având în vedere rolurile multiple conferite Comisiei de către tratate, pot exista rațiuni politice și de altă natură care să o determine să își folosească marja de apreciere în sensul neinițierii procedurii în constatarea încălcării obligațiilor, chiar și în cazul în care este incontestabil faptul că un stat membru încalcă în mod flagrant dreptul UE^[56]. Formularea alin. (2) al art. 258 sugerează clar că, odată ce a emis un aviz motivat prin care constată o încălcare din partea unui stat membru, Comisia beneficiază de o largă marjă de apreciere cu privire la sesizarea sau nu a CJUE în legătură cu problema respectivă. Chiar dacă alin. (2) folosește un limbaj imperativ („emite”) în ceea ce privește decizia de a emite un aviz motivat, există un consens asupra faptului că există o marjă de apreciere pentru Comisie cu privire la necesitatea emiterii unui aviz motivat și la momentul emiterii acestuia^[57].

Cât privește motivele Comisiei pentru introducerea unei astfel de acțiuni, Curtea a clarificat în mod repetat faptul că aceste proceduri au un caracter în întregime „obiectiv”, astfel încât Curtea examinează numai dacă încălcarea pretinsă de Comisie există într-adevăr și nu cercetează motivele care au determinat Comisia să introducă acțiunea^[58]. În cauza

[52] *Infra*, Capitolul 13.

[53] CEJ, în cauza C-508/03, *Comisia/Regatul Unit* [2006] ECR I-3969, pct. 71, a respins argumentul Regatului Unit în sensul că exercitarea acțiunii în constatarea încălcării obligațiilor de către Comisie ar trebui să fie considerată inadmisibilă cât timp sunt pendinte proceduri judiciare naționale.

[54] Cauza 29/84, *Comisia/Germania* [1985] ECR 1661, pct. 29; cauza 102/79, *Comisia/Belgia* [1980] ECR 1473; cauza 168/85, *Comisia/Italia* [1986] ECR 2945.

[55] Cauza C-445/06, *Danske Slagterior/Bundesrepublik Deutschland* [2009] ECR I-2119, pct. 27-46.

[56] P. CRAIG, „Once Upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law” (1992) 12 OJLS 453, 456.

[57] A. EVANS, „The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion” (1979) 4 ELRev 442, 445.

[58] A se vedea, e.g., cauza C-200/88, *Comisia/Grecia* [1990] ECR I-4299, pct. 9. Pentru un alt exemplu, a se vedea concluziile AG în cauza *Open Skies*, în sensul respingerii argumentului că acțiunea Comisiei trebuie considerată ca inadmisibilă pe motivul abuzului de procedură, din moment ce aceasta inițiasse acest set de proceduri în constatarea

următoare, Regatul Unit a susținut că în spatele acțiunii Comisiei se ascundeau motive politice:

Cauza 416/85, *Comisia/Regatul Unit*

[1988] ECR 3127

9. Acest argument nu poate fi reținut. În contextul echilibrului instituțional stabilit de Tratat, Curții nu îi revine competența de a cerceta care sunt obiectivele urmărite printr-o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, cu care a fost sesizată în temeiul articolului 169 din Tratat [în prezent art. 258 TFUE]. În schimb, ea este competentă să constate dacă există sau nu încălcarea pretinsă. Astfel cum a statuat Curtea în hotărârea sa din 10 decembrie 1968 (cauza 7/68, *Comisia/Italia* [1968] ECR 423), o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor a cărei inițiere este lăsată în întregime la latitudinea Comisiei, are o natură obiectivă.

Pe de altă parte, nici *absența* unui motiv sau interes specific din partea Comisiei pentru inițierea procedurii împotriva unui stat membru nu afectează admisibilitatea acțiunii^[59]. În viziunea Curții, Comisia acționează „în interes general” și nu este necesar să aibă un interes specific, întrucât art. 258 „nu este menit să protejeze propriile drepturi ale acestei instituții”^[60].

Statele au avut mai mult succes susținând că există restricții *procedurale*, cum ar fi termenele rezonabile, care îngăduiesc competența discreționară a Comisiei. Într-o cauză de început, Curtea a hotărât că alegerea momentului inițierii procedurii de către Comisie nu este de natură să afecteze admisibilitatea acesteia^[61]. Totuși, în ciuda reticenței inițiale^[62], CEJ a hotărât ulterior că există anumite restricții asupra puterii de apreciere de care dispune Comisia în ceea ce privește *durata* timpului de care poate beneficia pentru a iniția procedura, în cazul unei anumite încălcări. Într-o cauză în care Regatul Țărilor de Jos a susținut că este excesivă, pentru inițierea procedurii în constatarea încălcării obligațiilor, o perioadă de peste cinci ani de la data primei scrisori trimise de Comisie, CEJ a hotărât că, deși art. 258 (la acel moment art. 169) în mod intenționat nu a prevăzut nicio limită temporală pentru introducerea acțiunii, întârzierea excesivă poate fi totuși dăunătoare pentru dreptul la apărare^[63].

În anul 2006, însă, Curtea a respins un argument al Regatului Unit în sensul că, datorită perioadei de timp care trecuse de la evenimentele care făceau obiectul procedurii în constatarea încălcării obligațiilor, procedura inițiată de Comisie ar încălca principiul securității juridice și al drepturilor dobândite de către persoanele private care fuseseră afectate de acele evenimente anterioare^[64].

Anumite restricții au fost impuse competenței discreționare a Comisiei în ceea ce privește momentul sesizării Curții *după* emiterea unui aviz motivat, mai degrabă decât în ceea ce privește latitudinea de a iniția procedura în constatarea încălcării obligațiilor, din moment ce

neîndeplinirii obligațiilor împotriva a 8 state membre, în principal pentru a face presiuni asupra Consiliului pentru a deschide negocierile cu SUA: cauzele C-466-476/98, *Comisia/Regatul Unit ș.a.* [2002] ECR I-9855, pct. 29, AG Tizzano.

^[59] Cauza C-431/92, *Comisia/Germania* [1995] ECR I-2189, pct. 19-22.

^[60] Cauza C-394/02, *Comisia/Grecia* [2005] ECR I-4713, pct. 15-16.

^[61] Cauza 7/68, *Comisia/Italia* [1968] ECR 423, 428.

^[62] Cauza 7/71, *Comisia/Franța* [1971] ECR 1003, pct. 5-6.

^[63] Cauza C-96/89, *Comisia/Țările de Jos* [1991] ECR 2461, pct. 16.

^[64] Cauza C-508/03 (*supra*, nota 53); cauza C-475/98, *Comisia/Austria* [2002] ECR I-9797.

aceasta ar putea afecta capacitatea unui stat membru de a-și exercita dreptul la apărare. Într-o acțiune împotriva Irlandei, CEJ a făcut trimitere la „comportamentul regretabil” al Comisiei și a mustrat-o pe aceasta pentru termenul scurt acordat statului pentru a se conforma cu avizul său motivat. Cu toate acestea, acțiunea Comisiei era totuși admisibilă, din moment ce, în ciuda termenului scurt, Comisia așteptase în realitate replica Irlandei, înainte de a deferi problema Curții:

Curtea nu poate decât să își declare dezaprobarea față de comportamentul Comisiei în această privință. După cum arată guvernul irlandez, este într-adevăr nerezonabil să se acorde unui stat membru un termen de cinci zile pentru a modifica o legislație care a fost pusă în aplicare timp de peste patruzeci de ani și care, în plus, nu a dat naștere niciunei acțiuni din partea Comisiei în perioada scursă de la aderarea acestui stat membru la Comunitate. Mai mult decât atât, s-a constatat că nu exista o urgență specială^[65].

Curtea a hotărât că trebuie acordat un termen rezonabil, deși pot fi justificate termene foarte scurte în condiții de urgență sau în cazul în care statul membru era pe deplin conștient de punctul de vedere al Comisiei cu mult înainte de începerea procedurii^[66]. Un termen de patru luni pentru a răspunde unui aviz motivat era adecvat în cazul în care statul membru avusese cunoștință despre punctul de vedere al Comisiei cu trei ani mai devreme^[67]. Într-o cauză împotriva Austriei, o perioadă de timp de șapte zile pentru a răspunde scrisorii formale de notificare și una de paisprezece zile pentru a răspunde unui aviz motivat au fost de asemenea considerate a fi suficiente, din moment ce aceste termene se justificau prin caracterul urgent al plângerii și prin circumstanțele cauzei^[68]. În concordanță cu viziunea sa „bilaterală” referitoare la procedura în constatarea încălcării obligațiilor, CEJ a refuzat în mod constant să admită acțiuni „în constatarea abținerii de a acționa” introduse de reclamanți neprivilegiați împotriva Comisiei în temeiul art. 265 TFUE (fostul art. 232), prin care s-a încercat obligarea Comisiei să inițieze procedura în constatarea încălcării obligațiilor prevăzută de art. 258. În cauza *Star Fruit*, Curtea a statuat:

Din economia articolului 169 din Tratat [în prezent art. 258 TFUE] reiese că Comisia nu este obligată să inițieze o procedură în temeiul acestei prevederi, ci dimpotrivă, că dispune în această privință de o putere de apreciere discreționară care exclude dreptul persoanelor private de a solicita acestei instituții să adopte o anumită poziție^[69].

În mod asemănător, Curtea a respins acțiunile în anulare introduse de o persoană privată împotriva unei „decizii” a Comisiei de a nu iniția procedura împotriva unui stat membru, din nou pe motiv că această chestiune ținea de marja de apreciere a Comisiei, iar reacția

[65] Cauza 74/82, *Comisia/Irlanda* [1984] ECR 317, pct. 12. A se vedea, de asemenea, cauza 293/85, *Comisia/Belgia* [1988] ECR 305, în care Curtea a decis că acțiunea era inadmisibilă, ca urmare a termenului redus acordat pentru a răspunde notificării formale și avizului motivat.

[66] Cauza 74/82, *idem*, la pct. 14 al hotărârii. A se vedea, de asemenea, cauza C-56/90, *Comisia/Regatul Unit* [1993] ECR I-4109; cauza C-333/99, *Comisia/Franța* [2000] ECR I-1025.

[67] Cauza C-473/93, *Comisia/Luxemburg* [1996] ECR I-3207.

[68] Cauza C-328/96, *Comisia/Austria* [1999] ECR I-7479.

[69] Cauza 247/87 (*supra*, nota 20), pct. 11; de asemenea, cauzele C-371/89, *Emrich/Comisia* [1990] ECR I-1555 și C-111/11 P, *Ruipérez Aguirre și ATC Petition/Comisia* EU:C:2011:491. A se compara cu cauza C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisia* [1997] ECR I-947.

urmărită – adoptarea unui aviz motivat – nu poate face în niciun caz obiectul unei acțiuni în anulare^[70].

Cu toate că lipsa unui rol pentru persoanele private în inițierea și derularea procedurilor de asigurare a respectării dreptului UE a suscitat comentarii negative, competența discreționară a Comisiei nu este în totalitate nejustificată^[71]. Astfel cum a susținut Snyder, Comisia privește în perspectivă și utilizează procedura judiciară în mod strategic, ca doar una dintre părțile procesului său de negociere^[72].

În decursul timpului, Comisia a impus anumite restricții administrative libertății sale de acțiune. Începând cu 1989, ea a decis să inițieze procedura în constatarea încălcării obligațiilor împotriva unui stat culpabil imediat după expirarea termenului pentru implementarea unei directive^[73]. Începând cu 1990, Comisia a început să emită notificări formale ca o chestiune de rutină, ori de câte ori statele membre nu notificaseră măsurile naționale de implementare a directivelor care trebuiau implementate^[74]. Astfel cum am văzut mai sus, Comisia a codificat propriile reguli interne care guvernează raporturile cu reclamanții persoane private, ca răspuns la presiunile exercitate de către Ombudsman^[75]. Rolul de supraveghere al Parlamentului European și rolul administrativ al Ombudsmanului au acționat în mod evident ca o influență pozitivă asupra conduitei Comisiei în cadrul procedurii în constatarea încălcării obligațiilor și a întărit mecanismele și formele de răspundere ale Comisiei în cadrul acestui proces^[76].

5. AVIZUL MOTIVAT

(A) ROL

Avizul motivat pe care Comisia este obligată să îl emită și să îl comunice unui stat membru constituie o parte importantă a procedurii precontencioase prevăzute de art. 258 și oferă statului membru în cauză o măsură de protecție. Alături de notificarea formală, avizul motivat (uneori urmat de un aviz motivat suplimentar^[77]) reprezintă modalitatea oficială prin care Comisia comunică statului esența plângerii formulate împotriva sa și precizează un termen în interiorul căruia trebuie remediată încălcarea dreptului UE. Avizul urmărește să ofere statului membru o expunere clară a cauzei inițiate împotriva sa și să „asigure respectarea principiilor dreptului natural”^[78], precum și să asigure faptul că „orice procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit”^[79].

[70] Cauza C-87/89, *Sonito/Comisia* [1990] ECR I-1981; cauza T-201/96, *Smanor/Comisia* [1997] ECR II-1081; cauza T-182/97, *Smanor* (*supra*, nota 20).

[71] A se vedea *supra*, nota 47; HARLOW și RAWLINGS (*supra*, nota 4); J. WEILER, „The Community System: The Dual Character of Supranationalism” (1981) 1 YBEL 267, 299.

[72] F. SNYDER, „The Effectiveness of European Community Law” (1993) 56 MLR 19, 30.

[73] Al 7-lea Raport Anual [1990] JO C232/6.

[74] Al 8-lea Raport Anual [1991] 7(e).

[75] COM(2002) 141 și COM(2012) 154 (*supra*, nota 23).

[76] Comisia recunoaște acest lucru în Raportul său din 2007 privind aplicarea dreptului comunitar (*supra*, nota 7), făcând trimitere la rapoartele Parlamentului European care exprimau îngrijorarea cu privire la procedurile de constatare a încălcării obligațiilor.

[77] Cauzele C-354/99, *Comisia/Irlanda* [2001] ECR I-7657; C-155/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-4007.

[78] EVANS (*supra*, nota 57) 446.

[79] A se vedea, e.g., cauza C-508/10, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2012:243, pct. 34.

(B) FORMĂ ȘI CONȚINUT

Obligația motivării este o cerință de importanță generală în dreptul UE, consacrată expres prin art. 41 alin. (2) lit. c) din Carta drepturilor fundamentale. Articolul 296 TFUE impune ca actele juridice să expună motivele pe care se bazează, iar art. 258 cuprinde o cerință specială de motivare în privința avizelor emise de Comisie în cadrul procedurii în constatarea încălcării obligațiilor.

Cu toate acestea, deși cerința motivării în dreptul UE constituie o „cerință procedurală esențială”, a cărei încălcare constituie motiv de anulare a unei măsuri în temeiul art. 263 TFUE, avizul Comisiei prevăzut de art. 258 nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare, întrucât nu are efect obligatoriu^[80]. Conform avocatului general Lagrange într-o cauză timpurie:

Acestui document nu trebuie să i se ceară îndeplinirea niciunei formalități, din moment ce, după cum am spus, avizul motivat nu este un act administrativ supus controlului Curții cât privește legalitatea sa^[81].

Totuși, deși un aviz motivat nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare, un stat membru căruia i se adresează un astfel de aviz poate contesta absența unei motivări adecvate pe o altă cale, ridicând această problemă în fața Curții, dacă și când procedura ajunge în acea etapă^[82]. Într-o cauză de început în care Italia a contestat forma legală și conținutul avizului motivat, CEJ a statuat că avizul este considerat ca fiind suficient motivat în drept atunci când cuprinde o expunere coerentă a motivelor care au determinat Comisia să ajungă la concluzia că statul a încălcat una dintre obligațiile care îi revin în virtutea tratatelor^[83].

Comisia nu este obligată ca prin avizul său motivat să abordeze sau să răspundă fiecărui argument adus de statul membru în etapa precontencioasă, nici să arate care sunt măsurile pe care statul ar trebui să le ia în vederea remedierii încălcării^[84]. Mai mult, notificarea oficială inițială nu trebuie să îndeplinească cerințe deosebit de stricte, din moment ce avizul motivat reprezintă documentul esențial care descrie plângerea la care trebuie să răspundă statul membru. Cu toate acestea, Comisia trebuie să răspundă la replica trimisă de stat în urma notificării, chiar dacă statul în cauză reacționează cu întârziere^[85]. Mai mult decât atât, esența plângerii trebuie să fie aceeași în notificare^[86], în avizul motivat și în cererea Comisiei de sesizare a CJUE cu acea cauză^[87]. Însă, atât timp cât Comisia expune clar și coerent în avizul motivat motivele pe care s-a întemeiat pentru a trage concluzia că statul a încălcat dreptul UE, precum și plângerile determinate care vor face obiectul acțiunii.

[80] Cauza 48/65, *First Lütticke Case* (Alfons Lütticke GmbH/Comisia) [1966] ECR 19.

[81] Cauza 7/61, *Comisia/Italia* [1961] ECR 317, 334, 336.

[82] În cauzele C-191/95, *Comisia/Germania* [1998] ECR I-5449; C-272/97, *Comisia/Germania* [1999] ECR I-2175 și C-198/97, *Comisia/Germania* [1999] ECR I-3257, Curtea a respins mai multe contestații ale Germaniei împotriva avizului motivat pe motivul că acesta fusese adoptat de către Colegiul comisarilor fără a vedea efectiv textul avizului. Curtea a afirmat că era suficient ca comisarilor să fi deținut la acel moment informațiile pe care se baza decizia de a iniția procedura.

[83] Cauza 7/61, *Comisia/Italia* [1961] ECR 317, 327.

[84] Cauza C-247/89, *Comisia/Portugalia* [1991] ECR I-3659, pct. 22.

[85] Cauza C-362/01, *Comisia/Irlanda* [2002] ECR I-11433, pct. 19.

[86] Pentru o cauză în care Curtea nu a admis cererea de constatare a încălcării obligației de cooperare loială prevăzută de art. 10 CE (în prezent art. 4 TUE), deoarece notificarea nu se referise la acesta, a se vedea C-371/04, *Comisia/Italia* [2006] ECR I-10257. A se vedea, de asemenea, cauza C-522/09, *Comisia/România* EU:C:2011:2963.

[87] Cauzele C-191/95, *Comisia/Germania* [1998] ECR I-5449, pct. 54; C-365/97, *Comisia/Italia* [1999] ECR I-7773, pct. 26; C-480/10, *Comisia/Suedia* EU:C:2013:263, pct. 16-18.

nii^[88], cerința motivării este satisfăcută. În mod remarcabil, Curtea a fost dispusă să accepte și să promoveze susținerea Comisiei că statul membru în cauză a încălcat „sistemul, economia sau spiritul” unei măsuri UE, iar nu o dispoziție anume a acesteia^[89].

Având în vedere că avizul motivat este menit să funcționeze ca o protecție procedurală în beneficiul statului membru, Comisia nu este îndreptățită să modifice conținutul de fond al susținerilor sale atunci când se ajungă la audierea cauzei de către Curte, chiar dacă ambele părți doresc examinarea de către Curte a altor aspecte ale conduitei statului, care au avut loc după data avizului motivat^[90]. Într-o asemenea situație, Comisia nu își poate modifica plângerea pentru a include o nouă obiecție după emiterea avizului motivat, ci trebuie să inițieze din nou întreaga procedură prevăzută de art. 258. Această cerință – aceea ca conținutul avizului motivat să fie în esență același (chiar dacă nu neapărat identic în toate privințele^[91]) cu susținerile cuprinse în acțiunea introdusă de către Comisie înaintea Curții – a fost reiterată în mod constant^[92]. Cu toate acestea, atunci când chestiunea a fost deferită Curții, nu este suficientă o simplă trimitere a Comisiei în cererea sa la „toate motivele expuse în notificarea de punere în întârziere și în avizul motivat”. Mai degrabă cererea trebuie să cuprindă ea însăși o enumerare a motivelor pe care se bazează^[93]. O susținere a Comisiei nu va fi considerată inadmisibilă pentru simplul fapt că, în cererea adresată Curții, aceasta este formulată într-un mod mai detaliat decât în cadrul procedurii precontencioase^[94].

Pe de altă parte, în cazul în care procedura inițiată de Comisie a fost considerată inadmisibilă de către CJUE, întrucât cererea se baza pe o obiecție diferită față de aceea din avizul motivat, Comisia nu este obligată să reînceapă întreaga procedură precontencioasă, ci poate introduce o nouă acțiune în fața Curții bazată pe aceeași obiecție ca și avizul motivat emis inițial^[95]. Iar în cazul în care legislația UE care a stat la baza avizului motivat a fost modificată anterior judecării cauzei de către CJUE, Comisia nu trebuie în mod necesar să își retragă acțiunea sau să emită un nou aviz motivat, atât timp cât obligațiile prevăzute de măsura modificată corespund celor care se impuneau în temeiul legislației inițiale^[96].

Există o împrejurare în care Curtea poate admite o cerere introdusă de către Comisie care este diferită față de susținerile din avizul motivat, și anume atunci când schimbarea *limitază* cele cuprinse în avizul motivat, în loc să le extindă într-un mod care ar putea

[88] Cauza C-328/96, *Comisia/Austria* [1999] ECR I-7479, pct. 39-41, în care o parte a plângerii Comisiei a fost respinsă ca inadmisibilă din cauza lipsei acestor precizări. De asemenea, cauza C-252/13, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2014:2312, în care acțiunea Comisiei a fost respinsă ca inadmisibilă din cauza ambiguității sau a lipsei de claritate a susținerilor sale.

[89] A se vedea, e.g., cauza C-202/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-9319, pct. 23 și cauza C-508/10, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2012:243.

[90] Cauza 7/69, *Comisia/Italia* [1970] ECR 111, în care Italia adoptase o lege după data emiterii avizului motivat, menită să remedieze încălcarea pretinsă. Cu toate că atât Italia, cât și Comisia doreau ca statul membru să țină cont de impactul noii legi (pe care Comisia o considera neadekvată pentru a repara încălcarea), Curtea a refuzat să facă acest lucru.

[91] Cauza C-433/03, *Comisia/Germania* [2005] ECR I-6985, pct. 28-29.

[92] Cauzele 232/78, *Comisia/Franța* [1979] ECR 2729; 124/81; 166/82, *Comisia/Italia* [1984] ECR 459; C-350/02, *Comisia/Țările de Jos* [2004] ECR I-6213.

[93] Cauza C-43/90, *Comisia/Germania* [1992] ECR I-1909, pct. 7-8. A se vedea, de asemenea, cauza C-52/90, *Comisia/Danemarca* [1992] ECR I-2187.

[94] Cauza C-281/11, *Comisia/Polonia* EU:C:2013:855, pct. 57.

[95] Cauza C-57/94, *Comisia/Italia* [1995] ECR I-1249.

[96] Cauzele C-365/97 (*supra*, nota 87); C-275/04, *Comisia/Belgia* [2006] ECR I-9883; C-203/03, *Comisia/Austria* [2005] ECR I-935.

dezavantaja statul pârât^[97]. În sfârșit, se poate accepta o extindere a obiectului litigiului la evenimente care au avut loc *după* emiterea avizului motivat, în măsura în care acestea sunt de același fel și constituie același comportament ca și evenimentele la care se referă avizul^[98], sau numai dacă dovezile ulterioare nu sunt folosite pentru a stabili o încălcare anume, ci mai degrabă pentru a susține afirmația că celelalte încălcări pretinse fac parte dintr-un tipar sau comportament general și persistent^[99].

Comisiei nu îi este interzis să răspundă, în timpul audierii în fața Curții, la argumentele și apărările invocate de statul pârât, chiar dacă ea nu s-a referit la problemele respective în avizul motivat^[100]. Mai mult decât atât, statul membru nu se poate plânge de o încălcare a dreptului său la un proces echitabil ca urmare a faptului că Comisia nu a ținut seama, în cererea sa adresată CJUE, de faptele sau apărările înaintate de statul membru după expirarea perioadei fixate în avizul motivat^[101].

Cu toate acestea, în timp ce Comisia este obligată, din punct de vedere procedural, să expună în cursul procedurii precontencioase toate motivele pe care se întemeiază cererea sa, statele membre nu sunt obligate, în mod simetric, să ridice în cursul procedurii precontencioase întreaga apărare, putând invoca noi chestiuni în apărare în fața Curții^[102].

(C) CONFIDENȚIALITATEA AVIZULUI MOTIVAT

Într-o serie de cauze, unii petenți persoane private care au cerut Comisiei să declanșeze procedura împotriva unui stat membru și care au fost dezamăgiți de refuzul Comisiei de a face acest lucru, au încercat ulterior să obțină accesul la avizul motivat și la alte documente relevante din cursul investigațiilor întreprinse. Cu toate acestea, în ciuda unei înfrângeri inițiale a Comisiei în cauza *WWF*^[103], nici Tribunalul, nici CJUE și nici Ombudsmanul^[104] nu au fost pregătiți să impună necesitatea dezvăluirii avizului motivat, a unui proiect de aviz motivat sau, într-adevăr, accesul la orice document referitor la etapa investigativă din cadrul procedurii în constatarea încălcării obligațiilor, înainte ca CJUE să se fi pronunțat în cauza întemeiată pe art. 258. În cauza *WWF*, TPI a hotărât după cum urmează în legătură cu ancheta Comisiei privind posibile încălcări ale dreptului UE:

Confidențialitatea la care statele membre sunt îndreptățite din partea Comisiei în aceste condiții atrage, în numele protecției interesului public, refuzul de a permite accesul la documente referi-

[97] Cauza C-191/95, *Comisia/Germania* [1998] ECR I-5449, iar pentru o hotărâre similară întemeiată pe art. 228 CE, a se vedea cauza C-177/04, *Comisia/Franța* [2006] ECR I-2461.

[98] Cauzele 42/82, *Comisia/Franța* [1983] ECR 1013, pct. 20; 113/86, *Comisia/Italia* [1988] ECR 607, pct. 11; C-236/05, *Comisia/Regatul Unit* [2005] ECR I-10819, pct. 12-17.

[99] Cauza C-494/01, *Comisia/Irlanda* [2005] ECR I-3331, pct. 35-37, discutată *infra*, notele 147-152 și textul, precum și cauza C-189/07, *Comisia/Spania* [2008] ECR I-195, pct. 29-31.

[100] Cauza 211/81, *Comisia/Danemarca* [1982] ECR 4547, pct. 16.

[101] Cauza C-3/96, *Comisia/Țările de Jos* [1998] ECR I-3931.

[102] Cauza C-414/97, *Comisia/Spania* [1999] ECR I-5855. A se vedea *infra*, nota 166.

[103] A se vedea cauza T-105/95 (*supra*, nota 30), în care TPI a restrâns posibilitatea Comisiei de a invoca o anumită excepție de la obligația de a asigura accesul la documente ca o excepție generală, obligatorie, și nu una individuală, discreționară. Pentru unele cauze investigate de Ombudsman în problema accesului la documente în astfel de circumstanțe, a se vedea cauzele 2219/2008(JMA)/MHZ și 2073/2010/AN.

[104] A se vedea *supra*, nota 29 și textul.

toare la investigațiile care pot conduce la o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, chiar și în cazul în care s-a scurs o anumită perioadă de timp de la închiderea anchetei^[105].

Iar în cauza *Petrie*, care privea o cerere de acces la o serie de documente, printre care notificări formale și avize motivate, TPI a hotărât:

Această cerință a păstrării confidențialității subzistă și chiar după sesizarea Curții, întrucât nu se poate exclude faptul că negocierile dintre Comisie și statul membru în cauză, având ca obiect conformarea voluntară a acestuia la cerințele Tratatului, ar putea continua în cursul procedurii judiciare și până la pronunțarea hotărârii Curții. Apărarea acestui obiectiv, și anume soluționarea pașnică a diferendului dintre Comisie și statul membru în cauză înainte de pronunțarea hotărârii de către Curte, justifică refuzul accesului la notificările formale și la avizele motivate elaborate în cadrul procedurii prevăzute de articolul 226 CE [în prezent art. 258 TFUE]^[106].

Accesul la documentele Comisiei este reglementat în prezent de Regulamentul nr. 1049/2001, iar art. 4 alin. (2) al acestuia permite Comisiei să se bazeze pe excepția care reglementează „protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit”, pentru a refuza accesul la documentele legate de procedura în constatarea încălcării obligațiilor. Cu toate acestea, în cauza *Bavarian Lager II*^[107], Tribunalul a hotărât că divulgarea documentelor referitoare la procedurile în constatarea încălcării obligațiilor care s-au încheiat cu șase ani înainte nu poate pune în pericol investigațiile Comisiei și că, astfel, acestea nu sunt acoperite de excepția privind activitățile de inspecție^[108]. Mai mult, în cauza *Suedia și API*, CJUE a statuat că documentele referitoare la activitățile de anchetă pe care le desfășoară Comisia în cadrul unei proceduri de constatare a încălcării obligațiilor în baza art. 258 nu vor mai fi acoperite în mod automat de excepția prevăzută de art. 4 alin. (2) pentru protejarea procedurilor judiciare în curs, după ce Curtea s-a pronunțat, finalizând acele proceduri, ci trebuie efectuată o apreciere concretă, de la caz la caz^[109]. Raționamentul ce fundamentează aceste hotărâri s-ar aplica, probabil, și unei cereri de divulgare a avizului motivat, odată ce CJUE a pronunțat hotărârea în procedura întemeiată pe art. 258.

Ar trebui remarcat faptul că, deși nu i se cere și nu poate fi obligată să facă acest lucru, cel puțin până după ce se pronunță hotărârea în cauză, Comisia publică ocazional avizele motivate și mai regulat comunicate de presă referitoare la avizele sale motivate^[110] și ține o listă a deciziilor sale cu privire la procedurile de încălcare a dreptului UE, accesibilă pe cale electronică^[111]. Cu toate acestea, persoanele private pot avea mai mult succes în obținerea notificărilor sau avizelor motivate din partea autorităților naționale în temeiul legislației interne privind accesul liber la informații, mai degrabă decât din partea Comisiei^[112].

[105] A se vedea *supra*, nota 103, pct. 62.

[106] Cauza T-191/99 (*supra*, nota 30), pct. 68. A se vedea, de asemenea, cauza T-309/97, *Bavarian Lager/Comisia* [1999] ECR II-3217.

[107] Cauza T-194/04, *Bavarian Lager/Comisia* [2007] ECR II-4523.

[108] *Idem*. CJUE a anulat o parte din hotărârea Tribunalului, pe baza legislației UE privind protecția datelor în cauza C-28/08, *Comisia/Bavarian Lager* EU:C:2010:378.

[109] A se vedea *supra*, nota 34.

[110] Pentru o trimitere la publicarea de către Comisie a unui comunicat de presă referitor la un aviz motivat, a se vedea cauza C-28/08 (*supra*, nota 33), pct. 20.

[111] http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.

[112] A se vedea Avizul din proprie inițiativă OI/2/2009/MHZ al Ombudsmanului privind rolul Comisiei în ceea ce privește solicitările de acces la avizele motivate din partea autorităților naționale.

6. DE CE ESTE ADMISIBILĂ O ACȚIUNE ÎN CONSTATAREA ÎNCĂLCĂRII OBLIGAȚIILOR DUPĂ REMEDIEREA ÎNCĂLCĂRII?

Odată ce au fost îndeplinite condițiile necesare pentru introducerea acțiunii în fața Curții în baza art. 258, iar perioada acordată de Comisie pentru conformare a expirat fără ca statul membru să întreprindă vreo acțiune, acel stat nu se poate apăra în faza judiciară arătând că încălcarea a fost remediată între timp. CJUE se preocupă doar cu problema dacă statul membru săvârșise o încălcare la momentul expirării termenului setat de avizul motivat.

Aici, abordarea Curții este în contrast cu abordarea sa față de acțiunile introduse împotriva unei instituții pentru constatarea abținerii de a acționa, în temeiul art. 265 TFUE, în care a reținut că acțiunea era lipsită de obiect odată ce instituția în cauză acționase în vederea remedierii abținerii^[113]. Însă, în cazul în care Comisia a introdus o acțiune în temeiul art. 258 împotriva unui stat membru, astfel de acțiuni au fost declarate admisibile de către Curte cu toate că statul în cauză remediase încălcarea între timp. Au fost oferite mai multe motive pentru a explica de ce acțiunile în constatarea încălcării obligațiilor pot fi admisibile după îndreptarea încălcării.

În primul rând, Comisia susține că are un interes continuu în introducerea acțiunii, nu în ultimul rând pentru a împiedica statele să submineze procedurile în constatarea încălcării obligațiilor, punând capăt comportamentului lor ilegal tocmai înainte de pronunțarea unei hotărâri și putând să reia același comportament ulterior^[114].

În al doilea rând, este important ca Curtea să se poată pronunța asupra încălcărilor de scurtă durată, întrucât acestea nu sunt mai puțin grave decât cele de lungă durată^[115]. Cu toate acestea, în cazul în care efectele unei anumite încălcări au încetat într-adevăr înainte de expirarea perioadei prevăzute în avizul motivat^[116], acțiunea în fața CJUE este inadmisibilă, chiar dacă Comisia se teme că în viitor este probabil să aibă loc încălcări similare^[117].

Un al treilea argument pentru pronunțarea unei hotărâri chiar și după remedierea încălcării este acela de a se stabili un temei pentru răspunderea unui stat membru în culpă^[118]. Acțiunea în despăgubiri introdusă de o persoană privată în fața instanțelor naționale – care a fost menționată de Comisie ca „una dintre cele mai bune modalități pentru combaterea recidivării”^[119] – și-ar putea găsi un sprijin considerabil în constatarea anterioară a CJUE că statul membru în cauză acționase cu încălcarea dreptului Uniunii^[120]. Constatarea anterioară de către CJUE a unei încălcări poate constitui un mijloc eficient, chiar dacă nu

[113] Cauza 377/87, *Consiliul/Parlamentul* [1988] ECR 4017. Totuși, poziția ar putea fi diferită în cazul în care ar fi posibil ca o parte să dorească să solicite ulterior reparații din partea instituției în cauză, pentru prejudiciul cauzat prin abținerea nelegală de a acționa.

[114] Cauza 7/61, *Comisia/Italia* [1961] ECR 317, 334, AG Lagrange.

[115] Cauza 240/86, *Comisia/Grecia* [1988] ECR 1835, 1844, AG Lenz.

[116] Legislație retroactivă care să „repare” o încălcare anterioară nu va fi acceptată de CEJ: cauza C-221/03, *Comisia/Belgia* [2005] ECR I-8307.

[117] Cauzele C-362/90, *Comisia/Italia* [1992] ECR I-2353; C-525/03, *Comisia/Italia* [2005] ECR I-9405.

[118] Cauza 240/86 (*supra*, nota 115), pct. 14; cauza C-168/03, *Comisia/Spania* [2004] ECR I-8227, pct. 24.

[119] O mai bună monitorizare a aplicării dreptului comunitar, COM(2002) 725.

[120] Pentru discuția asupra principiului răspunderii statului față de o persoană privată prejudiciată prin încălcarea dreptului UE, ca urmare a cauzelor C-6 și 9/90, *Francovich și Bonifaci/Italia* [1991] ECR I-5357, a se vedea *supra*, Capitolul 8.

unul necesar, de a dovedi ilegalitatea acțiunii unui stat atunci când se solicită despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin acea acțiune^[121].

7. TIPURI DE ÎNCĂLCĂRI ALE DREPTULUI UE DIN PARTEA STATELOR MEMBRE

Articolul 258 descrie în termeni foarte generali „încălcarea” de către un stat membru, pentru scopurile procedurii de constatare a încălcării obligațiilor. Comisia trebuie doar să considere că un stat „a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor”. Aceasta poate include atât acțiuni, cât și omisiuni din partea statelor, neimplementarea directivelor, încălcări ale anumitor prevederi din tratate sau ale legislației secundare ori a oricărei norme sau standard care face parte efectiv din dreptul Uniunii. În ultimii ani au fost introduse în fața Curții cauze care implică încălcări din partea statelor membre în sfera relațiilor externe ale UE.

Un exemplu interesant de încălcare a unei dispoziții a tratatului de către un stat membru a survenit când Irlanda a inițiat împotriva Regatului Unit o procedură de soluționare a diferendelor care implica interpretarea dreptului UE, în legătură cu uzina de reciclare nucleară MOX, în fața unui tribunal care funcționa pe baza Convenției internaționale privind dreptul mării, și nu în fața CJUE^[122]. Conform CEJ, o încălcare de asemenea natură „comportă un risc evident ca ordinea competențelor fixată de tratate să fie afectată și, în consecință, și autonomia sistemului juridic comunitar”^[123].

Anumite tipuri de încălcări – spre exemplu, netranspunerea unei directive – fac mult mai des obiectul acțiunilor în constatarea încălcării obligațiilor decât altele. Exemplele următoare ilustrează câteva dintre variile tipuri de încălcări la care se referă cauzele.

(A) ÎNCĂLCAREA OBLIGAȚIEI DE COOPERARE LOIALĂ PREVĂZUTĂ DE ARTICOLUL 4 ALINEATUL (3) TUE

Cauza 96/81, Comisia/Țările de Jos

[1982] ECR 1791

Comisia a introdus o acțiune împotriva Țărilor de Jos, invocând neimplementarea anumitor directive privind calitatea apei pentru scăldat și susținând că guvernul olandez nu furnizase informații cu privire la respectarea prevederilor uneia dintre directive, după cum dispunea însăși directiva. Comisia a afirmat că, din cauza netrimiterii informațiilor respective, era îndreptățită să presupună că statul pârât nu pusese în aplicare măsurile naționale necesare. Încălcarea identificată în cererea adresată Curții de către Comisie nu era însă „nerespectarea obligației de a furniza informații”, ci mai degrabă „neîndeplinirea obligației de a implementa directiva”.

^[121] A se vedea încercarea făcută în cauza T-182/97, *Smanor/Comisia* [1998] ECR II-271, de a obține o hotărâre de constatare a încălcării obligațiilor din partea CEJ tocmai în acest scop.

^[122] Cauza C-459/03, *Comisia/Irlanda* [2006] ECR I-4635.

^[123] *Idem*, pct. 154.

CEJ

6. Trebuie subliniat faptul că, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE [în prezent art. 258 TFUE], Comisiei îi revine sarcina de a stabili existența încălcării despre care susține că a avut loc. Comisia este datoare să ofere Curții elementele necesare verificării de către aceasta a existenței încălcării, fără a se putea baza pe niciun fel de prezumție.

Cu toate acestea, deși Comisia nu se poate baza pe o prezumție de încălcare în cazul în care un stat membru nu furnizează informații cu privire la conformare^[124], Curtea a hotărât că, odată ce Comisia a adus suficiente probe pentru a dovedi că statul membru pare să încalce dreptul UE, statul nu trebuie doar să nege susținerile, ci să conteste informațiile oferite, pe fond^[125]. Mai mult decât atât, chiar dacă sarcina probei încălcării revine Comisiei, în cazul în care plângerea se referă la transpunerea inadecvată a unei directive, Comisia nu trebuie să demonstreze și efectele negative ale legislației de transpunere^[126].

În cauza de mai sus referitoare la calitatea apelor pentru scăldat, Curtea a continuat arătând că toate statele membre aveau obligația, în temeiul art. 10 CE [în prezent art. 4 alin. (3) TUE], de a facilita îndeplinirea sarcinilor Comisiei, inclusiv a aceleia de monitorizare a respectării tratatului. Acest tip special de încălcare este invocat frecvent de către Comisie în acțiunile în constatarea încălcării obligațiilor, în cazul în care autoritățile statului membru refuză sau nu răspund solicitării sale de a primi informații^[127]. În mod evident, în cazul în care un stat membru nu este dispus să răspundă în etapă precontencioasă a unei investigații a Comisiei, întreprinsă în cadrul unei proceduri în constatarea încălcării obligațiilor, acestea îi va fi foarte dificil să stabilească dacă statul a săvârșit sau nu o încălcare^[128]. Reacția Comisiei pentru a ieși din acest impas constă în a introduce o acțiune separată în constatarea încălcării obligației de cooperare^[129]. Pe de altă parte, CJUE nu va constata, în mod necesar, existența unei încălcări a obligației de cooperare loială atunci când a stabilit deja că există o încălcare a unei dispoziții mai specifice a dreptului UE^[130].

S-a constatat că obligația de cooperare loială poate antama obligații pozitive în sarcina statelor membre nu doar în sensul de a evita să încalce ele însele dreptul UE, ci și în sensul de a preveni ca alte persoane să zădărnicească, prin acțiunea lor, prevederile tratatelor. Astfel, într-o acțiune introdusă de Comisie împotriva Franței, CEJ a reținut că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru a preveni protestele violente, de natură a tulbura ordinea publică, ale fermierilor francezi, care obstrucționau libera circulație a bunurilor agricole, Franța își încălcăse obligațiile prevăzute de tratat^[131]. Cu titlu general, obligația de coope-

[124] Cauzele C-217/97, *Comisia/Germania* [1999] ECR I-5087; C-221/04, *Comisia/Spania* [2006] ECR I-4515.

[125] Cauzele 272/86, *Comisia/Grecia* [1988] ECR 4875, pct. 21; C-508/03 (*supra*, nota 53), pct. 80.

[126] Cauza C-392/96, *Comisia/Irlanda* [1999] ECR I-5901.

[127] Cauza 240/86 (*supra*, nota 115).

[128] Pentru unele cauze care subliniază importanța, pentru Comisie, de a primi informații adecvate și care evidențiază dificultatea de a introduce o acțiune în temeiul art. 258 fără surse de informații corespunzătoare: cauzele C-490/09, *Comisia/Luxemburg* EU:C:2011:34, pct. 57-60; C-421/12, *Comisia/Belgia* EU:C:2014:2064.

[129] Pentru alte cauze privind art. 4 alin. (3) TUE (fostul art. 10 CE), a se vedea, e.g., cauzele C-35/88, *Comisia/Grecia* [1990] ECR I-1325; C-48/89, *Comisia/Italia* [1990] ECR I-2425; C-374/89, *Comisia/Belgia* [1991] ECR I-367; cauza 272/86 (*supra*, nota 125).

[130] Cauza C-334/08, *Comisia/Italia* EU:C:2010:414, pct. 75; cauza C-19/05, *Comisia/Danemarca* [2007] ECR I-8597, pct. 36.

[131] Cauzele C-265/95, *Comisia/Franța* [1997] ECR I-6959; C-60/01, *Comisia/Franța* [2002] ECR I-5679; Comentariu, B. KURCZ și K. ZIELESKIEWICZ (2002) 39 CMLRev 1443.

rare loială va fi încălcată în cazul în care un stat membru nu îi sancționează pe cei care încălcă dreptul Uniunii în același mod în care îi sancționează pe cei care încălcă legislația națională și de o manieră „eficientă, proporțională și disuasivă”^[132]. Obligația de cooperare loială a ocupat un rol central în mai multe cauze privind relațiile externe ale UE^[133].

(B) IMPLEMENTAREA NEADECVATĂ A DREPTULUI UE

În numeroase cauze, motivul plângerii Comisiei nu este completa netranspunere sau neimplementare a legislației Uniunii, ci, mai degrabă, implementarea neadecvată a acesteia^[134].

Cauza 167/73, *Comisia/Franța*

[1974] ECR 359

Legiuitorul francez nu abrogase o prevedere a *Code de Travail Maritime* (Codului muncii în sectorul maritim) francez, conform căreia un anumit procent din echipajul unei nave trebuia să aibă cetățenie franceză. Cerința cetățeniei contravenea dreptului comunitar, dar guvernul francez susținea că autorităților navale li se transmisese instrucțiuni verbale de a trata cetățenii Comunității ca pe cetățenii francezi și că acest lucru era suficient pentru a se conforma dreptului comunitar.

CEJ

40. Atât din dezbaterile în fața Curții, cât și din luările de poziție exprimate în cursul lucrărilor parlamentare, rezultă că, în stadiul actual, libera circulație a lucrătorilor în sectorul în cauză continuă să fie considerată de autoritățile franceze ca nefiind o chestiune de drept, ci una care depinde de voința lor unilaterală.

41. Prin urmare, chiar dacă situația juridică obiectivă este clară în sensul că articolul 48 [atunci din CEE, în prezent art. 45 TFUE] și Regulamentul nr. 1612/68 sunt direct aplicabile pe teritoriul Republicii Franceze, menținerea în aceste condiții a textului din *Code de Travail Maritime* dă naștere unei stări de fapt ambigue, menținând pentru subiectele de drept în cauză o stare de incertitudine în privința posibilităților de a valorifica dreptul comunitar care le sunt rezervate.

42. Această incertitudine nu poate fi decât sporită de caracterul intern și verbal al instrucțiunilor pur administrative care înlătură aplicarea legii naționale.

În cazul directivelor, care, spre deosebire de regulamente, nu sunt direct aplicabile, statelor membre le revine întotdeauna obligația de a le implementa pe deplin. Faptul că directivele se pot bucura de efect direct vertical sau pot primi efect indirect, pe altă cale, nu reduce obligația statului de a le implementa în mod corespunzător. Articolul 288 TFUE prevede că mijloacele și forma de implementare a directivelor țin de competența fiecărui stat membru, dar aceasta nu a împiedicat CJUE să verifice *caracterul adecvat* al metodei de implementare alese. În opinia Curții, libertatea unui stat membru de a decide cu privire la modul de implementare:

(...) nu îl exonerează pe acesta de obligația de a transpune dispozițiile directivei prin dispoziții interne cu caracter obligatoriu. (...) Simplele practici administrative, care pot fi modificate, prin

^[132] Cauza 68/88, *Comisia/Grecia* [1989] ECR 2979; cauza 143/83, *Comisia/Danemarca* [1985] ECR 427, pct. 8-10.

^[133] A se vedea *infra*, Secțiunea (C).

^[134] Pentru o discuție cu privire la distincția dintre netranspunere și punerea în aplicare necorespunzătoare, a se vedea AG Jääskinen în cauza C-525/12, *Comisia/Germania* EU:C:2014:449.

natura lor, după bunul plac al administrației, nu pot fi considerate ca reprezentând o executare valabilă a obligației care decurge din această directivă^[135].

O altă obiecție împotriva valorificării de către un stat membru a unor astfel de practici administrative „capricioase” constă în aceea că, dincolo de incertitudinea și caracterul lor schimbător, acestora le lipsește publicitatea adecvată pentru a constitui o implementare corespunzătoare^[136]. Cu toate acestea, CJUE nu condamnă întotdeauna un stat membru care nu a adoptat măsuri speciale pentru implementarea unei directive, după cum reiese din cauza următoare referitoare la libertatea de stabilire pentru asistenții medicali.

Cauza 29/84, *Comisia/Germania*

[1985] ECR 1661

17. Guvernul german nu contestă faptul că simplele practici administrative care pot fi modificate prin natura lor, după bunul plac al administrației și care sunt lipsite de publicitatea adecvată, nu pot fi considerate ca reprezentând o executare corespunzătoare a obligațiilor ce le revin statelor membre în temeiul articolului 189 din tratat [în prezent art. 288 TFUE], astfel cum a reținut în mod constant Curtea. Guvernul susține, însă, că această jurisprudență nu se aplică în cazul de față, întrucât practica administrativă în discuție nici nu poate fi modificată după bunul plac al administrației, nici nu este lipsită de publicitatea adecvată. (...)

[După rezumarea contraargumentelor Comisiei, CEJ a statuat după cum urmează:]

22. Având în vedere aceste opinii contrare, trebuie să amintim termenii articolului 189 alineatul (3) din Tratat [în prezent art. 288 TFUE], potrivit cărora directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

23. Din această dispoziție rezultă că transpunerea unei directive nu necesită neapărat o acțiune legislativă în fiecare stat membru. În special, existența unor principii generale de drept constituțional sau administrativ poate face superfluă transpunerea pe calea măsurilor legislative sau administrative specifice, însă cu condiția ca aceste principii să garanteze efectiv aplicarea deplină a directivei de către autoritățile administrative naționale și ca, în cazul în care directiva urmărește crearea unor drepturi pentru persoanele private, situația juridică ce decurge din aplicarea acestor principii să fie suficient de clară, iar beneficiarii să aibă posibilitatea de a-și cunoaște totalitatea drepturilor și, dacă este cazul, de a se prevala de acestea în fața instanțelor naționale.

În hotărârile ulterioare, CEJ a precizat că transpunerea adecvată prezintă o importanță deosebită pentru ca persoanele private să își cunoască drepturile, atunci când cei cărora directiva în cauză le conferă unele drepturi sunt cetățeni ai altor state membre^[137].

În procedura inițiată de Comisie împotriva Regatului Unit pentru implementarea necorespunzătoare a Directivei 85/374 [de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect – n.r.], CEJ a folosit într-un mod interesant „efectul indirect” al directivelor – adică obligația instanțelor naționale de a interpreta dreptul intern în conformitate cu directiva relevantă – pentru a respinge acțiunea Comisiei^[138]. În timp ce Comisia a susținut că Regatul Unit încălca directiva,

^[135] Cauza 96/81, *Comisia/Tările de Jos* [1982] ECR 1791, pct. 12.

^[136] Cauza 160/82, *Comisia/Tările de Jos* [1982] ECR 4637.

^[137] Cauzele C-365/93, *Comisia/Grecia* [1995] ECR I-499, pct. 9; C-96/95, *Comisia/Germania* [1997] ECR I-1653, pct. 34-35; C-162/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-541.

^[138] Cauza C-300/95, *Comisia/Regatul Unit* [1997] ECR I-2649.

întrucât instanțele naționale ar trebui să interpreteze dreptul național *contra legem* pentru a se conforma cerințelor acesteia, CEJ a hotărât pur și simplu că nu exista nimic care să sugereze că instanțele britanice, dacă ar fi cazul, nu ar interpreta dreptul național relevant în lumina prevederilor și a obiectivelor directivei, astfel încât să dea efect scopului acesteia^[139].

În sfârșit, în cazul în care legislația națională a făcut obiectul unor interpretări judiciare diferite, dintre care unele sunt conforme cu dreptul UE, iar altele nu, CEJ a hotărât că astfel de legislație este insuficient de clară pentru a putea fi conformă dreptului UE^[140].

(C) ÎNCĂLCĂRI CARE INTERFEREAZĂ CU RELAȚIILE EXTERNE ALE UE

Reflectând participarea sporită a Uniunii Europene în domeniul relațiilor internaționale, mai multe proceduri în constatarea încălcării obligațiilor inițiate de Comisie în ultimii ani au vizat comportamentul statelor membre, presupus a încălca acorduri internaționale obligatorii pentru UE, sau care a încălcat în alt mod obligația de cooperare loială, prin punerea în pericol a obiectivelor UE în domeniul relațiilor externe. În cauzele *Open Skies*, Comisia a introdus acțiuni împotriva unui număr de state membre care au intrat în negocieri bilaterale cu Statele Unite privind acorduri de transport aerian, iar CEJ a constatat că acestea au încălcat astfel competența externă a UE^[141].

Într-o cauză referitoare la negocierea unor aspecte legate de un acord mixt în domeniul mediului, Curtea a decis că Suedia a încălcat obligația de cooperare loială și, prin propunerea sa unilaterală de a lista o anumită substanță, înainte ca UE să fi avut timp să propună o poziție cu privire la această problemă, a slăbit unitatea și puterea de negociere a UE într-un domeniu de competență partajată^[142].

În alte cauze, Țările de Jos au fost condamnate pentru perceperea de taxe excesive și discriminatorii pentru permisele de ședere în temeiul Acordului de asociere CE-Turcia^[143], iar Irlanda a fost condamnată pentru că nu a aderat la Convenția de la Berna privind drepturile de autor^[144]. În cele din urmă, într-un set important de hotărâri, Curtea a decis că Suedia și Austria au încălcat art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE) prin faptul că nu au eliminat incompatibilitățile dintre dispozițiile Tratatului CE referitoare la libera circulație a capitalurilor și

[139] A se confrunța cu cauza C-338/91, *Steenhorst-Neerings* [1993] ECR I-5475, în care CEJ a hotărât că, în cazul în care un stat membru nu a implementat în mod corespunzător o directivă, posibilitatea instanțelor naționale de a interpreta legislația națională aparent neconformă de o manieră conformă cu directiva neimplementată nu exonerează statul membru de obligația implementării adecvate.

[140] Cauza C-129/00, *Comisia/Italia* [2003] ECR I-14637, pct. 33.

[141] Cauzele C-466-476/98, *Comisia/Regatul Unit ș.a.* [2002] ECR I-9855.

[142] Cauza C-246/07, *Comisia/Suedia* EU:C:2010:203; de asemenea, cauzele C-266/03, *Comisia/Luxemburg* [2005] ECR I-4805 și C-433/03, *Comisia/Germania* [2005] ECR I-6985, în ceea ce privește neconsultarea Comisiei, de către Germania și Luxemburg, înainte de a ratifica un acord privind căile navigabile încheiat cu state terțe și cauza C-45/07, *Comisia/Grecia* EU:C:2009:81 cu privire la o propunere de monitorizare făcută de Grecia către Organizația Maritimă Internațională, care ar fi interferat cu un Regulament al UE privind consolidarea securității navelor și a instalațiilor portuare.

[143] Cauza C-92/07, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2010:228. Pentru o cauză similară împotriva Țărilor de Jos, dar cu privire la resortisanți ai țărilor terțe rezidenți pe termen lung în conformitate cu dreptul UE, a se vedea cauza C-508/10, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2012:243.

[144] Cauza C-13/00, *Comisia/Irlanda* [2002] ECR I-2943.

acordurile bilaterale de investiții pe care le încheiaseră, înainte de aderarea la UE, cu state terțe^[145].

(D) ÎNCĂLCĂRI SISTEMICE ȘI PERSISTENTE SAU PRACTICI GENERALIZATE

Comisia a folosit uneori procedura în constatarea încălcării obligațiilor pentru a monitoriza implementarea de către statele membre a unui set de legi și, în unele cazuri, pentru a contesta încălcări relativ minore, atunci când acestea făceau parte dintr-un tipar de implementare/conformare neadecvată în practică^[146]. Statul poate fi răspunzător pentru o încălcare chiar și atunci când legislația este implementată în mod corespunzător, în cazul în care o practică administrativă încalcă dreptul UE, cel puțin în condițiile în care practica respectivă este considerată constantă și generalizată^[147]. În cauzele de acest tip, în opinia Curții, neîndeplinirea obligațiilor de către statul membru se poate stabili numai pe baza „dovedirii cu probe suficient de documentate și detaliate a practicii administrației naționale și/sau a instanțelor respective”, ceea ce diferă de tipul probelor solicitate, de regulă, când încălcarea se referă la prevederile legislației naționale^[148].

Într-o cauză „deschizătoare de drumuri”^[149] împotriva Irlandei din 2005, Curtea a hotărât că existența unei practici administrative generale poate fi dedusă dintr-un număr de încălcări individuale, astfel încât să se poată stabili o „încălcare generală și persistentă” în sarcina unui stat^[150]. În procedura inițiată împotriva Irlandei, Comisia a citat douăsprezece plângeri individuale referitoare la eliminarea deșeurilor, care aparent încălcau Directiva privind deșeurile, și a afirmat că acestea constituiau exemple care ilustrează încălcări de o natură mai generală^[151]. Comisia urmărea pronunțarea hotărârii nu numai cu privire la cele douăsprezece plângeri determinate, ci și pentru natura generală și persistentă a deficiențelor în implementarea directivei de către Irlanda. Irlanda a contestat această afirmație, arătând că cele douăsprezece plângeri din avizul motivat delimitau definitiv obiectul acțiunii împotriva sa. Cu toate acestea, CEJ a sprijinit poziția Comisiei și a declarat, pe baza examinării plângerilor individuale înaintate, că Irlanda își încălcase în mod general și persistent obligația de implementare corectă a dispozițiilor directivei^[152]. Din perspectiva probelor, CEJ a hotărât că, odată ce Comisia adusese suficiente dovezi (plângerile individuale) pentru a arăta practica persistentă și repetată a încălcării, statului îi revenea sarcina de a contesta în detaliu probele administrate și consecințele care decurgeau din acestea. În timp, Comisia a inițiat o serie de proceduri de acest gen, nu întotdeauna cu succes,

[145] Cauzele C-249/06, *Comisia/Suedia* [2009] ECR I-1335; C-205/06, *Comisia/Austria* [2009] ECR I-1301. A se compara cu cauza C-264/09, *Comisia/Slovacia* EU:C:2011:580, în care CJUE a decis că art. 351 TFUE (fostul art. 307 CE) proteja Slovacia împotriva unei acțiuni în neîndeplinirea obligațiilor introduse împotriva sa, soluție fundamentată pe obligațiile Slovaciei decurgând dintr-un acord de investiții cu Elveția, care precedau aderarea sa la UE.

[146] Cauza C-365/97 (*supra*, nota 87); Comentariu de J.C. VAN HAEROLTE (2002) 39 CMLRev 407. Pentru o analiză, a se vedea Punerea în aplicare a legislației comunitare privind mediul, COM(2008) 773/4, pct. 3.3.(b).

[147] Cauza C-494/01 (*supra*, nota 99); cauza C-441/02, *Comisia/Germania* [2006] ECR I-3449.

[148] Cauza C-441/02 (*supra*, nota 147). În această cauză, la pct. 51-53, CEJ a reținut că Comisia nu a dovedit că practica germană a emiterii unor ordine de expulzare împotriva cetățenilor UE era suficient de constantă și generală și că nu consta doar într-o serie de cazuri izolate.

[149] P. WENNERÅS, „A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC” (2006) 43 CMLRev 31.

[150] Cauza C-494/01 (*supra*, nota 99).

[151] *Idem*, pct. 20.

[152] *Idem*, pct. 127, 139, 170, 171, 193.

dar cauzele nu sunt, până în prezent, numeroase^[153]. S-a propus o valorificare mai eficientă a acestui tip de acuzații privind practici „generale și persistente” pentru a urmări încălcări grave din partea statelor membre în domeniul drepturilor omului^[154] și în domeniul luptei împotriva discriminării^[155], în parte pentru a compensa dificultățile în folosirea procedurii întemeiate pe art. 7 TUE, însă Comisia nu a făcut încă acest lucru^[156]. Cu toate acestea, atunci când instituțiile politice nu au reușit să inițieze procedura prevăzută la art. 7, ca răspuns la deficiențele democratice grave și la măsurile represive introduse de Ungaria, Comisia a introdus în schimb o serie de proceduri în constatarea încălcării obligațiilor împotriva Ungariei pentru încălcări specifice și distincte, inclusiv în ceea ce privește discriminarea pe criteriul vârstei și procesarea datelor^[157]. Ar trebui remarcat faptul că, deși Curtea a arătat o oarecare toleranță pentru Comisie în ceea ce privește sarcina probei în cazul unor încălcări generale și persistente, aceasta a fost destul de strictă în ultimii ani privind cerința ca, în alte tipuri de cauze, Comisia să se achite în mod corespunzător de sarcina probei, fără a se baza pe prezumții^[158].

(E) ACȚIUNEA INSTANȚELOR UNUI STAT MEMBRU

Nerespectarea dreptului UE de către organele judiciare ale unui stat membru nu a făcut niciodată obiectul unei hotărâri în temeiul art. 258 împotriva unui stat, cu toate că acțiunea instanțelor naționale este adesea implicată în anumite încălcări^[159]. Cu toate acestea, CJUE a afirmat în mod constant că statele membre sunt răspunzătoare chiar și pentru acțiunile și omisiunile organelor statale independente din punct de vedere constituțional și, în cauza *Köbler*, a statuat că un stat poate fi ținut să despăgubească persoanele private ca urmare a încălcărilor dreptului UE comise de instanțele naționale de ultim grad^[160]. Dat fiind că Comisia nu a introdus proceduri în constatarea încălcării obligațiilor bazate pe încălcarea dreptului UE de către instanțele naționale, pare probabil că acestea a încercat în mod intenționat să evite cauze atât de sensibile din punct de vedere politic^[161].

^[153] Cauza C-135/05, *Comisia/Italia* [2007] ECR I-3475, pct. 20-22, privind eliminarea deșeurilor; cauza C-88/07, *Comisia/Spania* [2009] ECR I-1353, privind clasificarea produselor medicamentoase; cauza C-189/07, *Comisia/Spania* [2008] ECR I-195 privind controlul pescuitului; cauza C-150/07, *Comisia/Portugalia* [2009] ECR I-7 privind plata contribuțiilor din resurse proprii. A se vedea HADROUŠEK (*supra*, nota 10), exprimându-și un oarecare scepticism în ceea ce privește problema dacă potențialul susținerii existenței unei „încălcări grave și persistente” poate fi sau nu realizat.

^[154] K. SCHEPPELE, „What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions”, http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf (2013).

^[155] M. DAWSON, E. MUIR și M. CLAES, „A Toolbox for Legal and Political Mobilization in EU Equality Law”, în D. ANAGNOSTOU, *Rights and Courts in Pursuit of Social Change* (Hart, 2014) 118.

^[156] A se vedea discuția Comisiei înseși pe marginea potențialului uz al art. 258 TFUE în contextul încălcărilor grave și persistente ale drepturilor omului de către statele membre, în Comunicarea sa COM(2014) 158 (*supra*, nota 12).

^[157] Cauza C-288/12, *Comisia/Ungaria* EU:C:2014:237; cauza C-286/12, *Comisia/Ungaria* EU:2012:687.

^[158] Cauzele C-335/07, *Comisia/Finlanda* [2009] ECR I-9459 privind tratarea apelor reziduale; C-507/03, *Comisia/Irlanda* [2007] ECR I-9777; C-105/08, *Comisia/Portugalia* EU:C:2010:345; C-512/08, *Comisia/Franța* EU:C:2010:579 privind rambursarea costurilor de spitalizare în cazul tratamentului medical în străinătate; C-110/05, *Comisia/Italia* [2009] ECR I-519, pct. 66; C-525/12, *Comisia/Germania* EU:C:2014:2202 referitoare la Directiva-cadru privind apa; C-160/08, *Comisia/Germania* EU:C:2010:230, pct. 109-111 statuând că era suficient pentru Comisie să stabilească practica generală într-o anumită regiune a statului.

^[159] A se vedea, e.g., cauza C-129/00 (*supra*, nota 140). Pentru discuții, a se vedea M. TABOROWSKI, „Infringement Proceedings and Non-Compliant National Courts” (2012) 49 CMLRev 1881.

^[160] Cauza C-224/01, *Köbler* [2003] ECR I-10239. Pentru discuții, a se vedea *supra*, Capitolul 8.

^[161] RAWLINGS (*supra*, nota 3); cu toate acestea, a se vedea și avertismentul exprimat de Curte în cauza C-156/04, *Comisia/Grecia* [2007] ECR I-4129, pct. 52.

Totuși, în 2004, Comisia a făcut pasul fără precedent de a emite un aviz motivat împotriva Suediei, menționând omisiunea instanței sale supreme de a sesiza CEJ în baza a ceea ce este acum art. 267 TFUE și absența oricărei legi sau reglementări care să guverneze procedura trimiterilor preliminare^[162]. Cauza nu a ajuns în fața Curții, deoarece guvernul suedez a adoptat dispoziții procedurale care au soluționat problema.

8. APĂRĂRILE STATULUI ÎN CADRUL PROCEDURII DE CONSTATARE A ÎNCĂLCĂRII OBLIGAȚIILOR

Cu toate că statelor membre nu le-au lipsit iscusința și inventivitatea în a oferi motive care să justifice neîndeplinirea obligațiilor prevăzute de tratate^[163], Curtea a fost rareori receptivă la astfel de argumente justificative^[164]. Într-o cauză în care un stat membru intervenient a înaintat o apărare în numele statului împotriva căruia fusese introdusă acțiunea în constatarea încălcării obligațiilor, intervenția a fost respinsă ca inadmisibilă și CEJ a constatat încălcarea dreptului UE^[165]. Nimic nu interzice, însă, statelor membre să introducă apărări pe care nu le-au folosit în cadrul procedurii precontencioase, deși Comisia cu siguranță nu poate introduce plângeri-surpriză, în mod simetric^[166]. Pe de altă parte, regulile de procedură dispun că invocarea de motive de drept noi pe parcursul procesului este interzisă, cu excepția cazului în care acestea „se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii”^[167].

Absența unui prejudiciu aparent sau faptul că încălcarea săvârșită de un stat membru nu a produs „efecte negative” nu reprezintă o apărare în cadrul acțiunii în constatarea încălcării obligațiilor^[168]. Încercarea Luxemburgului de a invoca autoritatea de lucru judecat și principiul *ne bis in idem* în considerarea faptului că Comisia a introdus o acțiune anterioară bazată pe aceleași fapte, precum și argumentul său că aceasta ar fi trebuit mai degrabă să introducă o acțiune în aplicarea sancțiunilor pecuniare întemeiată pe art. 260 TFUE, și nu o nouă cerere în temeiul art. 258, au fost respinse de către CEJ, care a decis că cele două seturi de plângeri nu erau identice și că Comisia a justificat deschiderea unei a doua proceduri^[169]. Într-adevăr, Comisia poate fi obligată să inițieze un al doilea set de proceduri în constatarea încălcării, în temeiul art. 258, în cazul în care există un dezacord între stat și

[162] Documentul nr. C(2004)3899 din 7 octombrie 2004, referitor la procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor 2003/2161. Avizul motivat a fost făcută public prin intermediul autorităților naționale.

[163] A se vedea, e.g., cauza C-134/10, *Comisia/Belgia* EU:C:2011:117, pct. 16, susținând că dispozițiile naționale cu privire la care Comisia formulase plângerea nu erau, de fapt, aplicate efectiv de către Belgia; cauza C-165/08, *Comisia/Polonia* [2009] ECR I-6843, invocând obiecții de natură etică cu privire la punerea în aplicare a legislației UE privind organismele modificate genetic.

[164] Cauza C-284/05, *Comisia/Finlanda ș.a.* EU:C:2009:778, pentru o invocare nereușită a „intereselor esențiale ale siguranței” în temeiul art. 346-347 TFUE; a se vedea *supra*, nota 1.

[165] Cauza C-13/00 (*supra*, nota 144), în care Regatul Unit a intervenit pentru a argumenta că încălcarea pretinsă constituia o încălcare a obligațiilor de drept internațional, și nu a dreptului UE. A se compara cu cauza C-334/08, *Comisia/Italia* EU:C:2010:414, pct. 52-55, în care CJUE a permis intervenția Germaniei în sprijinul Italiei, chiar dacă intervenția acesteia a ridicat un argument în apărare care nu fusese invocat de către Italia.

[166] Cauza C-414/97, *Comisia/Spania* [1999] ECR I-5585.

[167] Cauza C-526/08, *Comisia/Luxemburg* EU:C:2010:379, pct. 48-50.

[168] Cauzele C-150/97, *Comisia/Portugalia* [1999] ECR I-259; C-36/05, *Comisia/Spania* [2006] ECR I-10313.

[169] Cauza C-526/08, *Comisia/Luxemburg* EU:C:2010:379, pct. 21-35. A se vedea, de asemenea, cauza C-529/09, *Comisia/Spania* EU:C:2013:31.

Comisie pentru a stabili dacă o hotărâre anterioară a Curții a fost executată în mod corespunzător^[170].

Una dintre puținele apărări cu potențial de reușită avansate de către un stat membru a fost invocarea unei *force majeure*, i.e. situația în care dificultăți insurmontabile, cum ar fi un atac cu bombă, au împiedicat statul de la a-și îndeplini obligațiile ce îi revin în baza tratatelor^[171]. Cu toate acestea, un stat membru nu poate susține că acțiunile uneia dintre instituțiile sau agențiile sale independente ar constitui forță majoră, din moment ce Curtea a reținut în mod constant că statul este răspunzător pentru încălcare, „oricare ar fi organul statal a cărui acțiune sau omisiune stă la baza neîndeplinirii obligațiilor, chiar și în cazul unei instituții independente din punct de vedere constituțional”^[172] și chiar și în cazul în care o persoană privată are un comportament fraudulent^[173]. În mod similar, Curtea a repetat că „un stat membru nu poate invoca prevederi, practici sau circumstanțe existente în cadrul sistemului juridic intern pentru a justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor prevăzute de directivele comunitare”^[174].

Curtea a fost la fel de refractară la argumentele statelor membre în sensul că nu ar fi în culpă sau că nu ar fi încălcat în mod deliberat dreptul UE^[175] ori că încălcarea săvârșită era „minoră”^[176]. Curtea nu cercetează decât dacă încălcarea obligațiilor a avut loc după cum se pretinde, nefiind necesar să se dovedească vreo formă de culpă din partea statului^[177].

Statele membre au invocat uneori, în apărare, faptul că încălcarea a fost comisă și de către alte state membre, ca și cum obligația de a respecta dreptul UE este una reciprocă, dependentă de respectarea deplină de alte state membre a legislației încălcate, însă acest argument a fost demult respins de CEJ^[178]. Încă de la pronunțarea hotărârii în cauza *Van Gend en Loos*^[179], Curtea a distins dreptul UE de alte forme și principii de drept internațional^[180], în care principiul reciprocității joacă un rol mult mai central.

O altă apărare invocată ocazional de către statele membre este aceea că măsura UE pe care se bazează procedura de constatare a încălcării este ilegală sau invalidă. Într-o acțiune împotriva Greciei din 1988, Curtea a respins acest argument și a statuat că „un stat membru nu poate invoca ilegalitatea unei decizii care îi este adresată” ca mijloc de

[170] Cauza C-292/11 P, *Comisia/Portugalia* EU:C:2014:3.

[171] Cauza 33/69, *Comisia/Italia* [1970] ECR 93, pct. 16. Cu toate acestea, chiar și în această cauză, Curtea nu a fost convinsă de faptul că atacul cu bombă a făcut excesiv de dificilă respectarea obligațiilor până la momentul la care a fost introdusă acțiunea. A se vedea, de asemenea, cauzele 70/86, *Comisia/Grecia* [1987] ECR 3545; C-334/87, *Grecia/Comisia* [1990] ECR I-2849, pct. 11, pentru o definiție a forței majore în alte circumstanțe.

[172] Cauza 77/69, *Comisia/Belgia* [1970] ECR 237, pct. 15.

[173] Cauza C-334/08, *Comisia/Italia* EU:C:2010:414, pct. 46-49, în care persoana cu comportament fraudulent avea calitatea de funcționar în administrația italiană.

[174] Cauza 280/83, *Comisia/Italia* [1984] ECR 2361, pct. 4; cauza 160/82 (*supra*, nota 136); cauza 215/83, *Comisia/Belgia* [1985] ECR 1039; cauza C-298/97, *Comisia/Spania* [1998] ECR I-3301; cauza C-326/97, *Comisia/Belgia* [1998] ECR I-6107. Pentru o discuție privind problema omisiunii de punere în aplicare a dreptului UE într-o regiune dintr-un stat membru, a se vedea C. BERTOLINO, „State Accountability for Violation of EU Law by Regions: Infringement Proceedings and the Right of Recourse” (2013) 5 *Perspectives on Federalism* 156.

[175] Cauza 301/81, *Comisia/Belgia* [1983] ECR 467, pct. 8; cauza C-385/02, *Comisia/Italia* [2004] ECR I-8121, pct. 40.

[176] Cauza C-43/97, *Comisia/Italia* [1997] ECR I-4671.

[177] A se vedea, însă, cauza C-146/89, *Comisia/Regatul Unit* [1991] ECR I-3533, în care Curtea a fost suficient de impresionată de „comportamentul exemplar” al Regatului Unit – care a remediat în mod voluntar încălcarea – încât să oblige fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

[178] A se vedea, e.g., cauzele C-146/89 (*supra*, nota 177); C-266/03, *Comisia/Luxemburg* [2005] ECR I-4805.

[179] Cauza 26/62 [1963] ECR 1.

[180] Cauza 52/75, *Comisia/Italia* [1976] ECR 277, pct. 11.

apărare în cadrul unei acțiuni în constatarea încălcării obligației de a pune în aplicare respectiva decizie^[181]. Motivarea constă în faptul că, dacă statul membru ar fi dorit să conteste decizia, el a avut posibilitatea de a introduce o acțiune directă pentru anularea acesteia, întemeiată pe art. 263 TFUE, în termen de două luni de la notificarea deciziei. Pe de altă parte, invocarea invalidității ar putea constitui un mijloc de apărare în cadrul unei acțiuni bazate pe art. 258 în cazul în care măsura UE ar fi afectată de un viciu atât de grav, încât ar fi „inexistentă” din punct de vedere legal și nulă *ab initio*, sau în cazul în care măsura anterioară nu era o decizie adresată statului membru în cauză, ci un regulament a cărui ilegalitate nu fusese remarcată de statul membru până în momentul introducerii acțiunii în constatarea încălcării obligațiilor de către Comisie^[182]. De asemenea, există posibilitatea invocării ilegalității deciziei în procedura întemeiată pe art. 258 în cazul excepțional în care aceasta încalcă un principiu de ordin constituțional^[183].

O situație interesantă de acest gen s-a produs recent în urma unei proceduri în constatarea încălcării obligațiilor inițiate de Comisie împotriva Suediei și Germaniei pentru netranspunerea Directivei privind păstrarea datelor 2006/24/CE [*privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice – n.r.*]. Directiva în cauză a fost declarată ulterior invalidă de către CJUE în cadrul unei trimeri preliminară, în cauza *Digital Rights Ireland*, pentru încălcarea drepturilor la respectarea vieții private și la protecția datelor cu caracter personal consacrate la art. 7 și art. 8 din Carta drepturilor fundamentale^[184]. În timp ce procedura în constatarea încălcării obligațiilor pendinte împotriva Germaniei a fost retrasă imediat de către Comisie^[185], acțiunea împotriva Suediei a avansat mult mai departe și a avut deja drept rezultat impunerea plății unei sume forfetare de către Curte, în cadrul unei proceduri întemeiate pe art. 260 TFUE^[186]. S-a sugerat că Suediei i-ar trebui rambursată orice sumă plătită cu titlu de penalizare și că problema ar fi putut fi evitată dacă statul – care a avut rezerve serioase cu privire la Directiva privind păstrarea datelor – ar fi fost în măsură să invoce invaliditatea directivei în cursul procedurii de constatare a încălcării obligațiilor^[187].

^[181] Cauza 226/87, *Comisia/Grecia* [1988] ECR 3611, pct. 14 (asigurările în sectorul public). Pentru o încercare oarecum similară de a invoca un comportament nelegal din partea Comisiei ca apărare împotriva procedurilor în constatarea încălcării obligațiilor inițiate împotriva statului, a se vedea cauza C-37/11, *Comisia/Republica Cehă* EU:C:2012:640, pct. 31-36.

^[182] A se vedea AG Mancini în cauza 204/86, *Comisia/Grecia* [1988] ECR 5323, 5343-5345; cauza 226/87, *Comisia/Grecia* [1988] ECR 3611, 3617. Pentru o încercare nereușită de a invoca caracterul nelegal al unei directive (și nu al unei decizii) pe care statul nu a pus-o în aplicare, a se vedea cauza C-74/91, *Comisia/Germania* [1992] ECR I-5437.

^[183] Cauzele 6 și 11/69, *Comisia/Franța* [1969] ECR 523; cauza 70/72, *Comisia/Germania* [1973] ECR 813; cauza 156/77, *Comisia/Belgia* [1978] ECR 1881.

^[184] Cauza C-293/12, *Digital Rights Ireland/Minister for Communications* și cauza C-594/12, *Kärntner Landesregierung* EU:C:2014:238.

^[185] Acțiunea în cauza C-329/12, *Comisia/Germania* EU:C:2014:2034 a fost retrasă de Comisie după anularea directivei în cauza C-293/12, *Digital Rights Ireland* (supra, nota 184).

^[186] A se vedea cauza C-185/09, *Comisia/Suedia* EU:C:2010:59 pentru procedura întemeiată pe art. 258, urmată de cauza C-270/11, *Comisia/Suedia* EU:C:2013:339, privind suma forfetară pe care Suedia a fost obligată să o plătească cu titlu cominatoriu în temeiul art. 260.

^[187] A se vedea N. WUNDERLICH și B. HICKL, „Zum Einwand der Grundrechtswidrigkeit von Richtlinien in Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof” (2013) *Europarecht* 107.

9. CONSCINȚELE PRONUNȚĂRII UNEI HOTĂRÂRI ÎN CADRUL PROCEDURII PREVĂZUTE LA ARTICOLUL 258

Un punct slab al procedurii prevăzute la art. 258 – cel puțin până la introducerea procedurii de aplicare a sancțiunilor pecuniare în art. 260 odată cu adoptarea Tratatului de la Maastricht – a fost că singura hotărâre pe care Curtea o putea pronunța în baza unei proceduri întemeiate pe art. 258 împotriva unui stat membru care nu și-a respectat obligațiile era o hotărâre care constata încălcarea. Într-adevăr, acest lucru rămâne valabil chiar și după introducerea procedurii de aplicare a sancțiunilor pecuniare, în măsura în care CJUE nu poate nici să dispună adoptarea de măsuri specifice în procedura întemeiată pe art. 258, și nici să determine într-un alt mod consecințele hotărârii pronunțate în asemenea proceduri^[188]. O posibilitate care a fost propusă de statele membre a fost, însă, aceea ca CJUE să statueze că efectul retroactiv al hotărârii sale va fi limitat. În grupul de cauze privind „resursele proprii” promovate împotriva mai multor state membre asupra cărora s-a pronunțat în anul 2009, Curtea a refuzat cererile statelor în cauză de a limita efectul retroactiv al hotărârii, dar nu a exclus posibilitatea de a face acest lucru într-un context diferit.

10. ARTICOLUL 259 TFUE

Pe lângă competența conferită Comisiei de a iniția procedura în constatarea încălcării obligațiilor în baza art. 258, art. 259 TFUE prevede un mijloc pentru orice stat membru de a introduce o acțiune împotriva altui stat despre care consideră că încalcă tratatele. Articolul 259 prevede:

Oricare dintre statele membre poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor.

Înainte ca un stat membru să introducă împotriva unui alt stat membru o acțiune întemeiată pe o pretinsă încălcare a obligațiilor care îi revin în temeiul tratatelor, acesta trebuie să sesizeze Comisia.

Comisia emite un avis motivat, după ce a oferit posibilitatea statelor în cauză să își prezinte în contradictoriu observațiile scrise și orale.

În cazul în care Comisia nu a emis avisul în termen de trei luni de la introducerea cererii, absența avisului nu împiedică sesizarea Curții.

Spre deosebire de sistemul prevăzut la art. 258, statul membru care introduce acțiunea nu este obligat să contacteze statul membru împotriva căruia se îndreaptă plângerea. În schimb, statul reclamant trebuie mai întâi să sesizeze Comisia în legătură cu problema respectivă. După acest moment, procedura este similară cu cea din art. 258, cu excepția faptului că, în cazul art. 259, ambele state trebuie audiate și trebuie să aibă posibilitatea de a depune concluzii scrise și orale înainte ca Comisia să emită avisul motivat. Statul

^[188] A se vedea, e.g., cauza C-104/02, *Comisia/Germania* [2005] ECR I-2689, pct. 48-51, privind problema dacă statului membru i se poate impune de către Curte să plătească dobânzi de întârziere.

reclamant poate sesiza CJUE chiar și în cazul în care poziția adoptată de Comisie este în sensul inexistenței unei încălcări.

Articolul 259 a fost folosit foarte rar^[189], fără îndoială datorită ostilității căreia i-ar putea da naștere între statele membre și datorită preferinței acestora de a-și soluționa diferențele pe căi politice^[190]. De asemenea, statele au posibilitatea de a interveni într-o acțiune inițiată de Comisie, în susținerea afirmațiilor acesteia, deși cel mai adesea intervin în susținerea statului membru. Totuși, în cazul în care soluțiile politice eșuează sau Comisia decide să nu inițieze procedura, statele au recurs ocazional la mecanismul prevăzut de art. 259^[191]. În anul 2000, Spania a introdus o acțiune împotriva Regatului Unit, ca urmare a modului în care Regatul Unit a extins dreptul de vot pentru alegerile pentru Parlamentul European și în favoarea rezidenților Gibraltarului^[192]. Comisia a încurajat cele două state să soluționeze în mod amiabil diferendul și a refuzat să emită un avis motivat, „din cauza chestiunii sensibile care se afla la rădăcina acestei probleme bilaterale”^[193], dar CJUE a susținut conduita Regatului Unit și a statuat împotriva Spaniei. În mod similar, Curtea a respins acțiunea formulată de Ungaria împotriva Slovaciei pentru refuzul de a permite președintelui Ungariei să intre pe teritoriul slovac^[194].

11. ARTICOLUL 260 TFUE: SANCTIUNILE PECUNIARE

Prevederea ce reglementează posibilitatea de aplicare a unor sancțiuni pecuniare unui stat membru care nu a executat o hotărâre anterioară a Curții prin care s-a constatat încălcarea obligațiilor sale a fost introdusă pentru prima dată în cuprinsul art. 260 TFUE (la acel moment, art. 171 CEE) de către Tratatul de la Maastricht. Ea era menită să confere forță coercitivă procedurii în constatarea încălcării obligațiilor și să ofere un stimulent puternic statelor membre pentru a executa hotărârile pronunțate de CJUE împotriva lor. Anterior existenței opțiunii impunerii unor penalități, singura modalitate prevăzută de art. 260 pentru a „constrânge” un stat membru să respecte o astfel de hotărâre pronunțată împotriva sa în baza art. 258 consta în chemarea statului din nou în fața Curții, pentru a se pronunța o a doua hotărâre în constatare. În urma modificării sale prin Tratatul de la Lisabona în anul 2009, art. 260 prevede:

[189] De reținut că Irlanda a ales să introducă o acțiune împotriva Regatului Unit referitoare la centrala nucleară MOX în fața Tribunalului Internațional pentru dreptul mării, mai degrabă decât în fața CEJ, și a fost sancționată în consecință de către Curte în cauza C-459/03, *Comisia/Irlanda* [2006] ECR I-4635, pentru încălcarea art. 344 TFUE.

[190] În anul 1984 a fost pusă în mișcare procedura de către Comisie ca răspuns la plângerea Franței împotriva Țărilor de Jos, fapt ce a dus la un avis motivat al Comisiei: a se vedea cauza 169/84, *Cofaz/Comisia* [1986] ECR 391, pct. 6.

[191] Cauza 141/78, *Franța/Regatul Unit* [1979] ECR 2923 (dispută privind pescuitul); cauzele C-388/95, *Belgia/Spania* [2000] ECR I-3121 (normele privind indicațiile geografice pentru vinuri); C-364/10, *Ungaria/Slovacia* EU:C:2012:630 (libertatea de circulație între state a șefului de stat).

[192] Cauza C-145/04, *Spania/Regatul Unit* [2006] ECR I-7917. Acțiunea Regatului Unit a constituit un răspuns la hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cererea nr. 24833/94, *Matthews c. Regatul Unit*, din 18 februarie 1999.

[193] Cauza C-145/04 (*supra*, nota 192), pct. 32.

[194] Cauza C-364/10, *Ungaria/Slovacia* (*supra*, nota 191).

(1) În cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene constată că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, acest stat este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții.

(2) În cazul în care consideră că statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții, Comisia poate sesiza Curtea, după ce a dat statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. Comisia indică cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu pe care statul membru în cauză trebuie să le plătească și pe care îl consideră adecvat situației.

În cazul în care Curtea constată că statul membru în cauză nu a respectat hotărârea sa, aceasta îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unor penalități cu titlu cominatoriu.

Această procedură nu aduce atingere articolului 259.

(3) În cazul în care sesizează Curtea printr-o acțiune în temeiul articolului 258, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, Comisia poate indica, în cazul în care consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul respectiv și pe care îl consideră adecvat situației.

În cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie. Obligația de plată intră în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.

Două modificări au fost introduse în art. 260 prin Tratatul de la Lisabona, în 2009. În primul rând, Comisia nu mai este obligată, așa cum era anterior conform alin. (2), să emită un aviz motivat înainte de a aduce un stat membru în fața CJUE pentru neexecutarea unei hotărâri pronunțate în baza art. 258^[195]. Acest amendament este susceptibil să facă procedura de sancționare, într-o oarecare măsură, mai rapidă și mai eficientă.

A doua modificare rezidă în alin. (3), nou introdus, care prevede posibilitatea Comisiei de a solicita în mod direct impunerea unei sancțiuni pecuniare asupra unui stat membru care nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive europene^[196]. Cu alte cuvinte, posibilitatea de a impune unui stat membru plata unei penalități cu titlu cominatoriu pentru încălcarea dreptului UE a fost extinsă dincolo de circumstanțele nerespectării unei hotărâri pronunțate în baza art. 258, astfel încât să includă o altă formă comună de încălcare. Un alt aspect important al noului alin. (3), care nu se regăsește în alin. (2), este faptul că, la impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu pentru netranspunerea unei directive, Curtea nu poate să depășească valoarea specificată de Comisie. S-a observat că noțiunea de „*failure to notify*” [versiunea în limba română – „nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere” – n.r.] este destul de vagă, creând incertitudine cu privire la procedura oportună de utilizat – cea prevăzută de art. 258 sau cea de la art. 260 alin. (3) – și extinzând sfera puterii discreționare a Comisiei

[195] Pentru o discuție a acestor modificări, a se vedea Concluziile AG Mázak în cauza C-610/10, *Comisia/Spania* EU:C:2012:530, într-o acțiune întemeiată pe art. 260 pentru a asigura executarea hotărârii pronunțate în cauza C-499/99, *Comisia/Spania* [2002] ECR I-6031. Spania a susținut că procedura ar fi trebuit efectuată în conformitate cu dispozițiile în vigoare pre-Lisabona, inclusiv cele privind avizul motivat, dar CJUE nu a fost de acord: a se vedea EU:C:2012:781.

[196] În anul 2011 Comisia a publicat o Comunicare privind punerea în aplicare a art. 260 alin. (3) [2011] JO C12/1, stabilind politica sa privind aplicarea noii dispoziții. Comisia a declarat că nu va fi folosită în cazul directivelor fără caracter legislativ și – poate în mod surprinzător – că mecanismul ar putea fi utilizat în caz de notificare parțială, și nu numai în situația absenței oricărei notificări.

într-un mod potențial problematic^[197]. La momentul redactării acestei lucrări, nu au existat hotărâri în temeiul art. 260 alin. (3), în care să se fi dispus plata unei penalități și, deși cel puțin cincisprezece seturi de proceduri au fost introduse în temeiul acestei dispoziții, toate au fost retrase de către Comisie, după punerea în aplicare a directivei^[198].

Nu se precizează nicio limită superioară a penalității care poate fi impusă de CJUE în cadrul procedurii de la art. 260^[199], iar Curtea nu este obligată să urmeze propunerea Comisiei, cu excepția obligației de a nu depăși penalitatea propusă de Comisie în cazurile de netranspunere bazate pe alin. (3). Nu există niciun mecanism oficial de colectare a plății pentru cazul în care un stat membru ar refuza să se conformeze^[200], deși este general recunoscută posibilitatea Comisiei de a reține plățile ce s-ar cuveni statului membru din alte fonduri reglementate de dreptul UE. Mai mult decât atât, art. 260 nu arogă nicio competență Comisiei de a solicita o dispoziție de imputare^[201], după cum nu poate nici să impună unui stat membru să ia anumite măsuri în cadrul acestei proceduri^[202]. De asemenea, CJUE a arătat că, în baza art. 260, nu este competentă să impună unui stat membru executarea hotărârii sale într-un termen determinat^[203].

Inițial, spre deosebire de o hotărâre în constatare în temeiul art. 258, dată de CJUE chiar și în cazul în care statul membru se conformase avizului motivat al Comisiei înainte de pronunțarea hotărârii (atât timp cât statul nu se conformase anterior expirării termenului prevăzut de avizul motivat), se părea că CJUE nu ar impune penalități cominatorii în cazurile în care statul membru se conformase înainte de data pronunțării unei hotărâri în baza art. 260^[204]. Totuși, odată cu introducerea plății unei sume forfetare pentru a sancționa o încălcare statală care continuă între data hotărârii inițiale în temeiul art. 258 și data hotărârii bazate pe art. 260, Curtea a precizat că este în întregime oportun să se impună plata unei sume forfetare, cu toate că nu o penalitate periodică, în cazul în care neexecutarea hotărârii anterioare a continuat după data stabilită de Comisie în avizul motivat, chiar și în cazul în care aceasta a încetat înainte de momentul la care Curtea

[197] A se vedea S. GÁSPÁR-SZILÁGI, „What Constitutes «Failure to Notify» National Measures?” (2012) 19 EPL 281 și A. SIKORA, „Financial Penalties for Non-Execution of the Judgment of the Court of Justice of the EU”, în A. LAZOWSKI și S. BLOCKMANS (ed.), *Research Handbook on EU Institutional Law* (Edward Elgar, 2014).

[198] A se vedea, e.g., cauza C-545/12, *Comisia/Cipru* EU:C:2013:329.

[199] Art. 261 TFUE, care reglementează aplicarea de către Curte a sancțiunilor prevăzute de regulamentele adoptate de către Consiliu și Parlament, precizează de asemenea că competența Curții în temeiul unor astfel de acte normative poate fi nelimitată.

[200] Pentru o analiză critică, a se vedea M. THEODOSSIOU, „An Analysis of the Recent Response of the Community to Non-Compliance with Court of Justice Judgments: Art. 228” (2003) 27 ELRev 25.

[201] Deși Curtea deține competența generală de a dispune măsuri de încetare (în limba engleză, *injunctive measures* – n.r.) în cadrul procedurilor de aplicare a măsurilor provizorii, în temeiul art. 279 TFUE, ea nu dispune de asemenea competențe în conformitate cu art. 260, când se pronunță în proceduri privind încălcarea dreptului UE.

[202] Cauza C-105/02, *Comisia/Germania* [2006] ECR I-9659, pct. 44-45.

[203] Cauza C-473/93, *Comisia/Luxemburg* [1996] ECR I-3207, pct. 51-52. Cu toate acestea, în cauza C-291/93, *Comisia/Italia* [1994] ECR I-859, pct. 6, CEJ a hotărât că, deși art. 260 TFUE (fostul art. 228 CE) nu precizează termenul în care trebuie executată o hotărâre, interesul aplicării imediate și uniforme a dreptului UE impune executarea sa cât mai curând posibil.

[204] A se vedea cauza C-119/04, *Comisia/Italia* [2006] ECR I-6885, privind saga continuă referitoare la discriminarea pe criteriul naționalității sau cetățeniei împotriva lectorilor universitari de limbă străină, în care Curtea nu a impus penalitățile solicitate de Comisie pe motiv că Italia părea să se fi conformat într-o mare măsură până la momentul examinării faptelor de către Curte. Se afirmase că Italia nu se conformase deloc hotărârii anterioare și că legea pe care o adoptase cu scopul declarat al executării acelei hotărâri anterioare pusese persoanele afectate într-o poziție mai rea decât cea rezultată din condițiile discriminatorii de angajare inițiale. A se vedea H. RODGERS, *Parliament Magazine*, februarie 2007. De asemenea, D. PETRIE, „EU's Role in Ghettoisation of Foreign Lecturers in Italy”, www.italianinsider.it/?q=node/2168.

pronunță hotărârea în procedura bazată pe art. 260^[205]. Pe de altă parte, este evident că succesul cauzelor bazate pe art. 260 depinde în mare parte de calitatea probelor înaintate de către Comisie^[206], și pot exista efecte neplăcute asupra petenților persoane private atunci când Comisia nu reușește să aducă suficiente probe pentru a-și dovedi susținerile^[207].

Comisia folosește în prezent în mod frecvent procedura propunerii de sancțiuni pecuniare^[208]. În raportul său anual din 2013, Comisia s-a plâns că nu mai puțin de 113 hotărâri (dintre care patruzeci au vizat chestiuni de mediu) pronunțate în temeiul art. 258 TFUE încă nu au fost pe deplin executate de către statele membre în cauză^[209]. Numărul de cauze aduse efectiv în fața Curții în temeiul art. 260 este semnificativ mai mic decât numărul de proceduri inițiate, iar numeroase cauze sunt încheiate de către Comisie atunci când statul se conformează^[210]. Se pare că uneori sunt necesare trimeri repetate în temeiul art. 260 TFUE până când statul membru se conformează în cele din urmă: acest lucru s-a întâmplat în nouă din cele 113 cauze întemeiate pe art. 260 TFUE în 2013, unsprezece din 128 în 2012 și unsprezece din 77 în 2011^[211]. De asemenea, Comisia furnizează în prezent, în rapoartele sale anuale, o listă a tuturor hotărârilor întemeiate pe art. 258 pe care statele membre nu le-au executat încă, împreună cu indicarea acțiunii pe care o întreprinde împotriva statelor respective (în conformitate cu art. 260 sau în alt mod).

În 1996, înainte de dezvoltarea jurisprudenței Curții privind calculul penalităților impuse în temeiul art. 260, Comisia a publicat orientări și un memorandum ce propuneau o metodă de calcul a penalităților^[212]. Comisia a susținut că suma ar trebui să reflecte scopul sancțiunii, și anume acela de a asigura respectarea efectivă a dreptului UE cât mai repede posibil, precum și că mijlocul cel mai adecvat pentru atingerea acestui obiectiv ar consta în impunerea unor penalități *periodice*, care să curgă de la data comunicării hotărârii Curții. Orientările sugerau că penalitățile ar trebui să aibă întotdeauna un caracter disuasiv și niciodată unul pur simbolic. Penalitățile pentru fiecare zi ar trebui calculate pe baza a trei criterii: (1) gravitatea încălcării (incluzându-se aici nu doar nerespectarea unei hotărâri a Curții, ci și gravitatea încălcării

[205] A se vedea, e.g., cauza C-304/02, *Comisia/Franța* [2005] ECR I-6263. Comisia a făcut această sugestie în nota sa cu privire la plata penalității: SEC(2005) 1658. A se vedea, de asemenea, cauzele C-568/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-4504; C-121/07, *Comisia/Franța* [2008] ECR I-9159. A se compara cauza C-503/04, *Comisia/Germania* [2007] ECR I-6153, în care CEJ nu a impus nici plata unei sume forfetare, nici plata unor penalități cu titlu cominatoriu, cu cauza C-369/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-5703, în care Curtea le-a impus pe amândouă, constatând că încălcarea era încă în curs la data pronunțării hotărârii.

[206] A se vedea, e.g., cauza C-457/07, *Comisia/Portugalia* [2009] ECR I-8091, în care Curtea a respins toate cele cinci plângeri introduse de Comisie împotriva Portugaliei din rațiuni de procedură sau legate de probe.

[207] A se vedea *supra*, nota 204, privind lectorii universitari de limbă străină. Membrii Parlamentului European au adresat numeroase întrebări de monitorizare Comisiei în ultimii ani, inclusiv E-000936/2013, E-004135/2013 și E-011051/2013 privind discriminarea permanentă, și a fost introdusă o petiție în fața Comisiei pentru petiții a Parlamentului European.

[208] Pentru critici anterioare ale utilizării sale insuficiente, a se vedea Rezoluția Parlamentului European privind al 21-lea și al 22-lea Raport anual al Comisiei de monitorizare a aplicării dreptului comunitar (2003 și 2004), P6_TA(2006)0202.

[209] Al 31-lea Raport anual de monitorizare din 2013, COM(2014) 612 final, p. 13.

[210] Pentru cauze retrase de Comisie după ce statul s-a conformat, a se vedea, e.g., cauza C-241/11, *Comisia/Republica Cehă* EU:C:2013:423; cauza C-279/11, *Comisia/Irlanda* EU:C:2012:834; cauza C-407/09, *Comisia/Grecia* EU:C:2011:196.

[211] A se vedea COM(2014) 612 final, COM(2013) 726 final și COM(2012) 714 final. Pentru un semn de întrebare ridicat cu privire la problema dacă cifrele furnizate de Comisie reflectă cu adevărat numărul de cauze trimise efectiv Curții, a se vedea I. KILBEY, „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)” (2010) 35 ELRev 370, 383.

[212] A se vedea [1996] JO C242/6 și [1997] JO C63/2; pentru discuții, a se vedea THEODOSSIOU (*supra*, nota 200).

inițiale, atât din perspectiva efectelor, cât și a ceea ce simbolizează), (2) durata acesteia^[213] și (3) necesitatea asigurării că această sancțiune în sine reprezintă o descurajare a încălcărilor viitoare. Metoda de calcul ar trebui să pornească de la o valoare forfetară uniformă pe zi de întârziere pentru a sancționa încălcarea principiului legalității, înmulțită cu factorii (coeficientul) care reflectă gravitatea încălcării și durata acesteia^[214] și cu un factor care reprezintă capacitatea statului de a plăti și numărul voturilor pe care acesta le deține în Consiliu^[215]. În urma mai multor hotărâri ale Curții care au dezvoltat aceste orientări fără caracter obligatoriu, Comisia a modificat și a completat memorandumul său în 2005 și 2010, în direcția trasată de CEJ, în special cu privire la problema penalităților în sume forfetare și actualizate în fiecare an în scopul de a reflecta informațiile economice anuale^[216].

Încă de la prima sa hotărâre cu privire la sancțiunile pecuniare din anul 2000^[217], Curtea a subliniat în mod repetat că, deși este în mare parte de acord cu orientările publicate de către Comisie, nu este ținută să respecte recomandarea acesteia^[218]. Astfel, într-o cauză împotriva Spaniei referitoare la neexecutarea unei hotărâri privind calitatea apelor pentru scăldat, Curtea a respins propunerea Comisiei de a impune Spaniei penalități pe zi de întârziere și a impus, în schimb, o penalitate anuală, care să fie evaluată periodic pentru a reflecta progresul înregistrat de către Spania cu privire la executarea hotărârii^[219]. Aceasta se datora naturii încălcării și dificultății de a demonstra, mai devreme de trecerea unei perioade considerabile de timp de la aceste fapte, concordanța calității apei pentru scăldat cu limitele valorice prevăzute de dreptul UE^[220]. Într-o cauză recentă împotriva Greciei privind depozitele de deșeuri, Curtea a respins atât propunerea Comisiei, cât și pe cea a avocatului general de a impune penalități pe zi, stabilind în schimb o penalitate la șase luni, în plus față de o sumă forfetară, instituind o sancționare proporțională și graduală, care să permită să se țină seama de progresele treptate ale Greciei în sensul respectării hotărârii anterioare^[221]. Într-o cauză împotriva Franței, având ca obiect implementarea necorespunzătoare a Directivei privind răspunderea pentru produsele defectuoase, Curtea a respins orientările Comisiei privind calcularea coeficientului menit să reflecte durata încălcării^[222]. De asemenea, Curtea a majorat atât baza de calcul, cât și coeficientul propuse de Comisie

^[213] Pentru o critică a modalității de calcul al perioadei pentru care se datorează penalități, a se vedea JACK (*supra*, nota 10).

^[214] A se vedea decizia internă a Comisiei referitoare la „coeficientul privind durata”, în PV(2001) 1517/2 of 2 Apr 2001.

^[215] Pentru o critică a criteriilor folosite pentru a determina capacitatea de plată, a se vedea I. KILBEY (*supra*, nota 211). A se vedea, de asemenea, JACK (*supra*, nota 10).

^[216] SEC(2005) 1658, SEC(2010) 923. Ultima a fost revizuită în fiecare an de atunci, cu date macro-economice actualizate: SEC(2011) 1024, C(2012) 6106, C(2013) 8101 și C(2014) 6767. În timp ce plățile forfetare nu au fost excluse în orientările sale inițiale, Comisia își exprimase o preferință semnificativă pentru penalități cu titlu cominatoriu și, în practică, nu a propus niciodată Curții plata unei sume forfetare. Jurisprudența Curții a determinat Comisia să schimbe orientările sale în acest sens.

^[217] Cauza C-387/97, *Comisia/Grecia* [2000] ECR I-5047.

^[218] *Idem*, pct. 87-89. Deși Curtea s-a pronunțat împotriva Greciei și a impus penalități, ea a redus cuantumul daunelor cominatorii propuse de către Comisie.

^[219] Cauza C-278/01, *Comisia/Spania* [2003] ECR I-14141; Comentariu, M. RUFFERT (2004) 41 CMLRev 1387.

^[220] Curtea a procedat în mod asemănător în cauza C-304/02 (*supra*, nota 205), modificând penalitățile cu titlu cominatoriu propuse de către Comisie și impunând penalități o dată la șase luni, și nu pe zi de întârziere, pentru a permite măsurarea progreselor realizate spre executare.

^[221] Cauza C-378/13, *Comisia/Grecia* EU:C:2014:2405. A se vedea, de asemenea, cauza C-196/13, *Comisia/Italia* EU:C:2014:2407 și cauza C-496/09, *Comisia/Italia* EU:C:2011:11483.

^[222] Cauza C-177/04, *Comisia/Franța* (*supra*, nota 97).

într-o cauză împotriva Portugaliei referitoare la neexecutarea unei hotărâri privind răspunderea statului în domeniul achizițiilor publice^[223]. Cu titlu general, CJUE pare să depună eforturi pentru a găsi, în procesul complex de calcul al sancțiunii pecuniare, modalități de a impune o sumă proporțională cu progresele înregistrate în direcția conformării^[224].

CEJ și-a pus amprenta asupra procedurii de sancționare în 2005, impunând în sarcina Franței obligația de plată a unei sume forfetare pentru o încălcare de lungă durată, deși Comisia nu recomandase acest lucru^[225]. Acțiunea, în care au intervenit alte șaisprezece state membre, fusese introdusă împotriva Franței pentru neexecutarea unei hotărâri din 1991 referitoare la monitorizarea și implementarea normelor UE privind conservarea resurselor de pescuit. Douăsprezece dintre statele membre interveniente au susținut că textul tratatului, precum și considerente legate de politicile UE și principii, militau împotriva impunerii concomitente atât a unei sume forfetare, cât și a unei penalități periodice. Curtea a respins însă toate aceste argumente:

Cauza C-304/02, Comisia/Franța

[2005] ECR I-6263

80. Obiectivul procedurii prevăzute de articolul 228 alineatul (2) CE [în prezent art. 260 alin. (2) TFUE] este acela de a stimula un stat membru în culpă să execute o hotărâre de constatare a neîndeplinirii unei obligații și să asigure prin aceasta aplicarea efectivă a dreptului comunitar. Ambele măsuri prevăzute de această dispoziție, și anume suma forfetară și penalitățile, urmăresc același obiectiv.

81. Aplicarea uneia sau a celeilalte dintre aceste două măsuri depinde de aptitudinea fiecăreia de a îndeplini obiectivul urmărit, în funcție de circumstanțele cauzei. Dacă impunerea unor penalități cu titlu cominatoriu pare adecvată în special pentru a stimula un stat membru să pună capăt în cel mai scurt timp unei încălcări care, în absența unei astfel de măsuri, ar tinde să persiste, impunerea unei sume forfetare se bazează mai mult pe apreciere a consecințelor produse de neexecutarea obligațiilor de către statul membru în cauză asupra intereselor publice și private, în special atunci când încălcarea a persistat o lungă perioadă de la hotărârea inițială de constatare a acesteia.

82. În aceste condiții, nu se exclude recurgerea la cele două tipuri de sancțiuni prevăzute de articolul 228 alineatul (2) CE [în prezent art. 260 alin. (2) TFUE], în special atunci când încălcarea a durat o perioadă lungă și în același timp, tinde să continue.

Punctul de vedere adoptat de Curte a fost acela că absența oricăror orientări din partea Comisiei cu privire la impunerea unei sancțiuni constând într-o sumă forfetară nu ducea la o încălcare a principiului securității juridice, după cum nici faptul că Comisia nu propusese impunerea unei sancțiuni constând într-o sumă forfetară în cauza respectivă nu reprezenta un obstacol în calea impunerii unei astfel de sancțiuni de către Curte. CEJ a declarat că sancțiunile pecuniare trebuiau stabilite „în conformitate cu gradul de convingere

^[223] Cauza C-70/06, *Comisia/Portugalia* [2008] ECR I-1. Motivul dat de CEJ pentru mărirea acestora a fost acela că coeficientul propus de Comisie nu reflecta creșterea PIB-ului Portugaliei și, prin urmare, capacitatea acesteia de a plăti. De reținut că Portugalia a contestat executarea de către Comisie a penalității care fusese impusă de CEJ în cauza 70/06 de mai sus. A se vedea cauza T-33/09, *Portugalia/Comisia* EU:T:2011:127, care a fost atacată la CJUE în cauza C-292/11 P, *Comisia/Portugalia* EU:C:2014:3. Pentru discuții, se vedea *supra*, nota 234 și textul de mai jos.

^[224] Cauza C-533/11, *Comisia/Belgia* EU:C:2013:659, pct. 70-73, privind tratarea apelor reziduale.

^[225] Cauza C-304/02 (*supra*, nota 205). Într-o cauză ulterioară împotriva Franței, în care Comisia solicitase din nou doar penalități periodice, și nu o sumă forfetară, CEJ a examinat dacă ar trebui să impună totuși o sumă forfetară, dar a concluzionat că nu trebuie: cauza C-177/04 (*supra*, nota 97).

necesar pentru ca statul membru în cauză să își modifice comportamentul^[226]. În opinia Curții, dreptul la apărare al statului membru nu era afectat de imposibilitatea acestuia de a formula argumente împotriva impunerii unei sume forfetare, întrucât art. 228 alin. (2) [în prezent, art. 260 alin. (2) TFUE] trebuia privit ca o metodă de executare a hotărârii anterioare, ca urmare a constatării, prin intermediul unei proceduri *inter partes*, că o încălcare a dreptului UE persista^[227].

Motivarea CEJ referitoare la cuantumul sumei forfetare a fost însă extrem de redusă. Curtea a declarat pur și simplu în două paragrafe scurte că:

114. Într-o situație ca aceea care face obiectul prezentei hotărâri, ținând cont de faptul că încălcarea a persistat o perioadă lungă de la hotărârea inițială de constatare și ținând cont de interesele publice și private în cauză, se impune obligarea la plata unei sume forfetare (...).

115. Prin fixarea cuantumului sumei forfetare pe care trebuie să o achite Republica Franceză la 20.000.000 de euro, s-a realizat o justă apreciere a circumstanțelor speciale ale cauzei.

În urma acestei cauze, Comisia și-a modificat orientările inițiale, referindu-se nu numai la oportunitatea plății unei sume forfetare în cazul în care statele membre au întârziat considerabil executarea, ci și la principiul proporționalității și al tratamentului egal al statelor membre, care fuseseră subliniate de CEJ în alte hotărâri bazate pe art. 260^[228], precum și la necesitatea impunerii unor sancțiuni previzibile^[229]. Comisia a arătat că va propune Curții, în viitor, cel puțin plata unei sume forfetare minime în fiecare cauză bazată pe art. 260, pentru a reflecta „principiul conform căruia orice caz de neexecutare persistentă (...) constituie în sine un atac la adresa principiului legalității”^[230].

Comisia a mai făcut o serie de alte recomandări în cadrul memorandumului său din 2005, propunând de exemplu impunerea unor sancțiuni distincte pentru încălcări diferite, în contextul aceleiași cauze, pentru a permite mai multă precizie și adaptabilitate. A enunțat anumiți factori care ar putea agrava sau atenua gravitatea unei încălcări, în scopul calculării sancțiunii datorate. Inspirându-se din cauzele împotriva Spaniei și Franței privind calitatea apei pentru scăldat, respectiv resursele de pescuit, Comisia a propus să se aibă în vedere ajustarea sancțiunilor astfel încât să reflecte executarea parțială sau graduală și pentru perioade cum ar fi șase luni sau un an, nu numai penalități pe zi de întârziere. Curtea pare a fi făcut acest lucru în mai multe cauze ulterioare^[231].

În memorandumul din 2005 Comisia a sugerat și o procedură care să permită suspendarea penalităților în urma unei verificări corespunzătoare a executării condițiilor impuse de Curte, cu toate că o astfel de procedură nu a fost adoptată. Cu toate acestea, problema modului în care se poate verifica dacă o hotărâre a Curții a fost executată nu este una ușoară, astfel cum arată cauze recente. Pe de o parte, statele au contestat fără succes decizia Comisiei în sensul că nu au executat o hotărâre anterioară^[232], în timp ce, pe de

[226] Cauza C-304/02 (*supra*, nota 205), pct. 90-91.

[227] *Idem*, pct. 93.

[228] Cauza C-378/97, *Comisia/Grecia* [2000] ECR I-5047; cauza C-278/01 (*supra*, nota 219).

[229] SEC(2005) 1658.

[230] *Idem*, pct. 20.

[231] A se vedea *supra*, nota 220.

[232] La scurt timp după hotărârea privind pescuitul, cauza C-304/02, *Comisia/Franța* [2005] ECR I-6263, care impunea plata atât a unei sume forfetare, cât și a unei penalități cu titlu cominatoriu timp de șase luni, Franța a contestat susținerea Comisiei potrivit căreia statul încă nu executase pe deplin hotărârea inițială pronunțată în conformitate cu

altă parte, CJUE a respins susținerea Comisiei într-o procedură bazată pe art. 260 potrivit căreia un stat nu s-a conformat unei hotărâri precedente^[233]. Problemele dacă Comisia are autoritatea de a stabili că un stat a executat sau nu o hotărâre pronunțată în temeiul art. 258 și care este modul în care ar trebui soluționat un litigiu între Comisie și stat cu privire la acest aspect au fost abordate recent într-o acțiune introdusă de Portugalia împotriva Comisiei pentru a contesta decizia Comisiei privind căreia ar trebui să plătească o penalitate pentru nerespectarea unei hotărâri^[234]. Tribunalul a anulat decizia Comisiei, iar CJUE, în recurs, a decis că, în cazul în care există un dezacord între stat și Comisie cu privire la problema dacă statul s-a conformat pe deplin, Comisia trebuie să aducă problema înapoi în fața CJUE în cadrul unei proceduri întemeiate pe art. 258, neputând lua decizia singură. Pentru a ajunge la această concluzie, CJUE a subliniat propria competență exclusivă pentru a stabili dacă un stat membru a respectat dreptul UE:

Curtea dispune, așadar, de o competență exclusivă în această privință care îi este încredințată direct și expres de tratat și căreia Comisia nu poate să îi aducă atingere în cadrul verificării executării unei hotărâri pronunțate de Curte în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE^[235].

Curtea a continuat să impună plata unor sume forfetare în multe dintre hotărârile sale^[236], și a urmat o mare parte din orientările propuse de Comisie cu privire la calcularea penalităților, impunând, ocazional, plata unei sume forfetare și plata unei penalități cu titlu cominatoriu, în mod cumulativ^[237]. Cu toate acestea, Curtea a respins cu fermitate propunerea Comisiei de a impune automat o sumă forfetară ori de câte ori statul membru nu s-a conformat până la data stabilită în avizul motivat și a subliniat faptul că decizia de a impune sau nu plata unei sume forfetare (sau a unei penalități cu titlu cominatoriu) este la latitudinea Curții, luând în considerare toate circumstanțele relevante^[238]. În plus, a fost subliniat faptul că Curtea a impus, în general, sume mai mici decât cele propuse atât de către Comisie, cât și de avocatul general^[239].

Este evident că mecanismul prevăzut de art. 260 reprezintă vârful de lance al întregii proceduri de constatare a încălcării obligațiilor, cu un iz cert mai puțin diplomatic și mai mult juridic decât etapa întemeiată pe art. 258. Acest aspect este acutizat de eliminarea, prin Tratatul de la Lisabona, a cerinței formulării unui aviz motivat de către Comisie, precum și de noua posibilitate de a solicita impunerea unei sancțiuni pecuniare pentru

art. 258, și, deci, ar trebui să plătească penalitățile periodice, dar această acțiune a fost respinsă de Tribunal: cauza T-139/06, *Franța/Comisia* EU:T:2011:605.

^[233] A se vedea, e.g., cauza C-95/12, *Comisia/Germania* EU:C:2013:676 în care CJUE a respins susținerea Comisiei potrivit căreia Germania nu s-a conformat unei hotărâri anterioare a Curții pronunțate împotriva sa. AG Wahl, în concluziile sale, a lansat însă un avertisment împotriva încercărilor de a delinea „semnificația subiectivă” a unei hotărâri.

^[234] Cauza T-33/09, *Portugalia/Comisia* EU:T:2011:127, în recurs în fața CJUE în cauza C-292/11 P, *Comisia/Portugalia* EU:C:2014:3.

^[235] Cauza C-292/11 P, *idem*, pct. 50.

^[236] Cauza C-109/08, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-4657 privind interzicerea jocurilor electronice în afara cazinourilor, în care Grecia a susținut atât că penalitățile cominatorii impuse erau prea mari, cât și că nu ar fi fost adecvată impunerea unei sume forfetare, dar CEJ a dat curs propunerii Comisiei și le-a impus pe amândouă; cauza C-568/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-4505 privind libertatea de stabilire pentru opticienii; cauza C-121/07, *Comisia/Franța* [2008] ECR I-9159, în ceea ce privește diseminarea deliberată a OMG.

^[237] Cauza C-369/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-5703, privind ajutorul acordat Olympic Airways; cauza C-109/08 (*supra*, nota 236); cauza C-374/11, *Comisia/Irlanda* EU:C:2012:827; cauza C-610/10, *Comisia/Spania* EU:C:2012:781.

^[238] A se vedea, e.g., cauza C-121/07, *Comisia/Franța* [2008] ECR I-9159, pct. 61-64.

^[239] WENNERÅS (*supra*, nota 9).

netranspunerea unei directive, fără a fi necesară existența unei hotărâri anterioare a CJUE de constatare a unei încălcări în temeiul art. 258. Cu toate acestea, este de asemenea evident că îi revine Comisiei sarcina de a aduna și a expune în fața CJUE dovezile corespunzătoare împotriva statului membru^[240] și că omisiunea de a face acest lucru în cadrul unei acțiuni bazate pe art. 260 poate chiar submina efectul unei hotărâri anterioare pronunțate împotriva unui stat în baza art. 258^[241]. În plus, chiar dacă PIB-ul și capacitatea de a plăti ale unui stat membru sunt luate în considerare la calculul penalității, această problemă a fost acutizată și mai mult de efectele crizei euro, în special asupra țărilor cel mai puternic îndatorate, subliniind importanța luării în considerare a modificărilor survenite în situația acelor state^[242]. În sfârșit, este evident că rămân multe întrebări cu privire impactul majoritar coercitiv sau disuasiv al sancțiunilor pecuniare și la eficiența acestora în atingerea obiectivelor urmărite, precum și cu referire la posibilul impact al lor asupra altor interese publice și private^[243].

12. MĂSURILE PROVIZORII

Conform art. 278 și art. 279 TFUE, CJUE are competența de a dispune măsurile provizorii pe care le apreciază necesare într-o cauză cu care a fost sesizată^[244]. Deși măsurile provizorii pot fi solicitate în orice cauză în fața CJUE^[245], acestea se pot dovedi deosebit de utile în cazul în care Comisia le solicită la introducerea unei acțiuni bazate pe art. 258^[246].

În momentul constatării unei încălcări în cadrul unei proceduri bazate pe art. 258, Curtea declară doar că statul membru nu și-a îndeplinit obligațiile, iar hotărârea sa nu produce efecte asupra normei sau prevederii naționale contestate. Într-adevăr, ca regulă generală, acțiunile în fața CJUE nu au efect suspensiv.

Articolul 278 TFUE prevede, însă:

Acțiunile cu care este sesizată Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu au efect suspensiv. Cu toate acestea, în măsura în care consideră că împrejurările o impun, Curtea poate ordona suspendarea executării actului atacat.

^[240] Cauza C-457/07, *Comisia/Portugalia* [2009] ECR I-8091, în care acțiunea Comisiei formulată în temeiul art. 260 a fost respinsă de Curte.

^[241] Cu privire la saga fără sfârșit a lectorilor de limbă străină în Italia, a se vedea cauza C-212/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-4923; cauza C-119/04, *Comisia/Italia* (supra, nota 204).

^[242] JACK (supra, nota 10). Pentru o cauză în care a fost ridicată această problemă, a se vedea cauza C-407/09, *Comisia/Grecia* EU:C:2011:196, pct. 24-27.

^[243] JACK, *idibem*.

^[244] C. GRAY, „Interim Measures of Protection in the European Court” (1979) 4 ELRev 80; G. BORCHARDT, „The Award of Interim Measures by the ECJ” (1985) 22 CMLRev 203; P. OLIVER, „Interim Measures: Some Recent Developments” (1992) 29 CMLRev 7.

^[245] A se vedea, e.g., respingerea de către Curte a obiecțiilor ridicate de Grecia în cadrul unei cereri a Comisiei de luare a unor măsuri provizorii în contextul unei proceduri de executare întemeiate pe art. 348 TFUE, formulate împotriva sa: cauza C-120/94 R (supra, nota 1).

^[246] Pentru discuții cu privire la importanța măsurilor provizorii în cauzele referitoare la chestiuni de mediu, a se vedea S. GROHS, „Article 258/260 TFEU Infringement Procedures: The Commission Perspective in Environmental Cases”, în M. CREMONA (ed.), *Compliance and the Enforcement of EU Law* (Oxford University Press, 2012) 58; HADROUŠEK (supra, nota 10).

Articolul 279 dispune apoi:

În cauzele cu care este sesizată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate dispune măsurile provizorii necesare.

Regulamentul de procedură al Curții precizează că nu se pot dispune astfel de măsuri provizorii decât în condiții de urgență, precum și pentru motive de fapt și de drept care stabilesc o justificare *prima facie* pentru acordarea măsurilor solicitate. Efectul cerinței urgenței constă în faptul că măsurile provizorii solicitate trebuie să fie de așa natură încât să împiedice prejudiciul pretins, iar interesele solicitantului trebuie să fie amenințate cu un prejudiciu grav și ireparabil^[247]. Mai mult, Comisia trebuie să dea dovadă de diligență în rezolvarea unei plângeri formulate împotriva unui stat membru dacă se solicită măsuri provizorii, dată fiind cerința urgenței, în caz contrar CJUE putând refuza să dispună astfel de măsuri^[248].

13. CONCLUZII

- i. Unele dintre principalele critici ale procedurii în constatarea încălcării obligațiilor, de-a lungul anilor, printre care și lipsa eficienței acestora, lipsa unui rol pentru plângerile persoanelor private și atitudinea elitistă și indiferentă a Comisiei, au fost gradual ameliorate, cel puțin parțial. În special procedura sancțiunilor pecuniare prevăzută de art. 260 TFUE a fost introdusă pentru a intensifica efectul coercitiv al procedurilor. Presiunile din partea Ombudsmanului și a Parlamentului European au încurajat Comisia să urmeze proceduri administrative mai sistematice și mai transparente, inclusiv în abordarea plângerilor introduse de persoanele private.
- ii. Mecanismul general de executare continuă să cuprindă un amestec de abordări diferite: părți din acesta operează pe calea bilaterală și diplomatică de soluționare a conflictelor, alte părți operează în baza unei proceduri de sancționare mai formale, monitorizată de justiție, iar alte părți ale acestuia operează ca o procedură cvasi-administrativă de soluționare a plângerilor.
- iii. Riscul supraaglomerării a condus Comisia la propunerea unei game de mecanisme preventive, alternative și suplimentare, inclusiv o procedură pilot pentru abordarea cauzelor într-un stadiu incipient. Procedura pilot, în special, pare a avea drept finalitate soluționarea multor plângeri la nivel național, cu o implicare minimă sau chiar nicio implicare din partea Comisiei.
- iv. S-a înregistrat o creștere treptată a recurgerii la procedura de sancționare pecuniară, cu toate că eficacitatea sa în inducerea conformării a fost pusă sub semnul întrebării, iar dispoziția care a fost introdusă prin Tratatul de la Lisabona pentru a extinde procedura de sancționare la omisiunea notificării transpunerii directivelor nu a fost încă fost testată.

^[247] Cauza C-76/08, *Comisia/Malta* [2009] ECR I-535, privind protejarea păsărilor sălbatice împotriva vânătoriei, în care Curtea a respins susținerea Maltei potrivit căreia cererea era inadmisibilă și a dispus luarea de măsuri provizorii împotriva acesteia. Pentru o cauză care implică mai multe cereri de prelungire a măsurilor provizorii, a se vedea cauza C-320/03 R, *Comisia/Austria* [2003] ECR I-7929, [2003] ECR I-11665 și [2004] ECR I-3593.

^[248] Cauza C-87/94 R, *Comisia/Belgia* [1994] ECR I-1395.

14. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

ANDERSEN, S., *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission* (Oxford University Press, 2012);

BORZSAK, L., *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law* (Kluwer, 2011);

CREMONA, M. (ed.), *Compliance and the Enforcement of EU Law* (Oxford University Press, 2012).

(b) Articole

GÁSPÁR-SZILÁGYI, S., „What Constitutes «Failure to Notify» National Measures?” (2012) 19 EPL 281;

HADROUŠEK, D., „Speeding Up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective” (2012) 9 Journal for European Environmental and Planning Law 235;

HARLOW, C. și RAWLINGS, R., „Accountability and Law Enforcement: The Centralized EU Infringement Procedure” (2006) 31 ELRev 447;

JACK, B., „Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgments?” (2013) 19 ELJ 404;

KILBEY, I., „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)” (2010) 35 ELRev 370;

MUNOZ, R., „The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and an Obligation to Innovate” (2005) 25 YBEL 395;

PEERS, S., „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon” (2012) 18 EPL 33;

RAWLINGS, R., „Engaged Elites, Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement” (2000) 6 ELJ 4;

TABOROWSKI, M., „Infringement Proceedings and Non-Compliant National Courts” (2012) 49 CMLRev 1881;

WENNERÅS, P., „Sanctions Against Member States Under Article 260 TFEU: Alive, But Not Kicking?” (2012) 49 CMLRev 145.

HOTĂRĂRILE PRELIMINARE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Articolul 267 TFUE este una dintre cele mai importante prevederi ale tratatului^[1]. Puțini ar fi ghicit, la momentul elaborării tratatului, care va fi importanța acestui articol în dezvoltarea dreptului Uniunii Europene și a relației dintre sistemele de drept naționale și cel al Uniunii. Articolul 267 TFUE^[2] este „bijuteria Coroanei” de competențe ale Curții. Anterior Tratatului de la Nisa, numai CEJ avea competența de a pronunța hotărâri preliminare. Acest aspect a fost modificat prin Tratatul de la Nisa, modificare preluată de Tratatul de la Lisabona. Articolul 256 alin. (3) TFUE conferă Tribunalului competența de a pronunța astfel de hotărâri, în domenii prevăzute expres de Statutul Curții de Justiție, sub rezerva calificărilor avute în vedere de mai jos. Cu toate acestea, opțiunea de a conferi Tribunalului competență să pronunțe hotărâri preliminare nu a fost exercitată încă. Prin urmare, CJUE soluționează în prezent toate cererile de pronunțare a hotărârilor preliminare formulate în baza art. 267 TFUE.
- ii. Relația dintre instanțele naționale și CJUE se întemeiază pe trimiterile din partea instanțelor naționale. Nu este vorba aici de un sistem în care CJUE ar fi instanță superioară de control, la care persoanele private să aibă acces. Instanțele naționale sunt cele competente să decidă dacă trimit o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare sau nu. CJUE se va pronunța în legătură cu problemele supuse atenției sale, după care va trimite cauza înapoi instanței naționale de trimitere, care va aplica dreptul UE în litigiul respectiv.
- iii. Articolul 267 a fost de o importanță crucială pentru dezvoltarea dreptului UE. Concepte precum efectul direct și supremația dreptului UE au fost dezvoltate de Curte prin intermediul procedurii hotărârilor preliminare^[3]. Persoanele private susțin în fața instanțelor naționale că statul lor a încălcat o prevedere a Uniunii care le conferă drepturi pe care le pot valorifica în fața instanțelor lor naționale. Instanța națională solicită CJUE pronunțarea unei hotărâri prin care să decidă dacă respectiva prevedere a Uniunii are efect direct și astfel CJUE se află în poziția de a dezvolta conceptul efec-

[1] Înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona, două variante ale procedurii întrebărilor preliminare erau aplicabile spațiului de libertate, securitate și justiție (SLSJ), prevăzute de art. 35 TUE și art. 68 CE. Aceste variante nu mai sunt aplicabile, deoarece SLSJ este acum supus normelor obișnuite ale tratatului privind hotărârile preliminare. Au existat, totuși, dispoziții tranzitorii care limitau impactul juridic al Tratatului de la Lisabona asupra măsurilor referitoare la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală adoptate înainte de intrarea sa în vigoare: Protocolul (nr. 36) privind dispozițiile tranzitorii, art. 9-10.

[2] Fostele art. 234 CE, art. 177 CEE.

[3] F. MANCINI și D. KEELING, „From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court” (1991)

tului direct. Articolul 267 a reprezentat mecanismul prin intermediul căruia instanțele naționale și CJUE s-au angajat într-un dialog asupra întinderii domeniului de aplicare a dreptului UE atunci când acesta intră în conflict cu norme juridice naționale.

- iv. De asemenea, art. 267 constituie un mod indirect de a testa validitatea unei acțiuni a Uniunii din punctul de vedere al conformității sale cu dreptul UE^[4]. Un particular poate contesta legalitatea unei prevederi din dreptul UE în mod direct în fața Tribunalului în temeiul art. 263 TFUE, însă, așa cum se va vedea în capitolul următor, normele referitoare la accesul la instanță în conformitate cu art. 263 sunt restrictive și, prin urmare, ridicarea problemei validității dreptului UE în fața unei instanțe naționale în temeiul art. 267 TFUE ar putea fi singura modalitate de a contesta o astfel de măsură.
- v. Articolul 267 a fost mijlocul principal de modelare a raportului dintre sistemele de drept național și cel al Uniunii. La origine, acest raport a fost conceput ca *orizontal* și *bilateral*. Era orizontal în sensul că CEJ și instanțele naționale erau separate, dar egale. Aveau funcții diferite, pe care fiecare le îndeplinea în domeniul de competență care îi fusese atribuit. Instanța națională era cea competentă să decidă dacă să trimită sau nu o problemă Curții, pe care Curtea urma s-o interpreteze. Era bilateral în sensul că, în principiu, hotărârile CEJ erau pronunțate pentru instanța națională care formulase cererea. În acest sens, se formaseră o serie de raporturi bilaterale între CEJ și fiecare dintre instanțele naționale.
- vi. Raportul a devenit treptat mai *vertical* și *multilateral*. Vertical, în sensul că modul în care au evoluat lucrurile a subliniat faptul că CEJ este situată pe o poziție superioară celei în care se află instanțele naționale. Verticalitatea raportului se manifestă și într-un mod mai puțin evident, dar la fel de important. CEJ a cooptat instanțele naționale ca autorități care asigură respectarea dreptului comunitar, acestea făcând parte dintr-o ierarhie judiciară întinsă pe întreg teritoriul UE^[5], în al cărei vârf este situată CJUE. Raportul a devenit multilateral, în sensul că hotărârea pronunțată ca urmare a cererii provenind dintr-un stat membru este considerată, din ce în ce mai mult, a avea un efect *de facto* sau *de jure* și asupra tuturor celorlalte instanțe naționale.
- vii. S-a discutat îndelung pe marginea reformei sistemului judiciar al UE. Dezbaterea a fost motivată de volumul de muncă tot mai mare al CJUE și al Tribunalului, precum și de extinderea UE.

2. ORIGINILE: ARTICOLUL 267

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la:

- (a) interpretarea tratatelor;
- (b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii;

[4] A se vedea pp. 597-599.

[5] Raport al Curții de Justiție referitor la anumite aspecte ale aplicării Tratatului privind Uniunea Europeană (1995), pct. 11-15.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe judecătorești naționale privind o persoană supusă unei măsuri privative de libertate, Curtea hotărăște în cel mai scurt termen.

(A) PREVEDERI CARE POT FORMA OBIECTUL TRIMITERILOR PRELIMINARE

O trimitere preliminară poate fi formulată în două tipuri de cauze. În primul rând, în legătură cu *interpretarea tratatelor*, în temeiul art. 267 alin. (1) lit. a). Prin intermediul art. 267 alin. (1) lit. a) Curtea a pronunțat multe dintre hotărârile sale istorice privind efectul direct și supremația dreptului UE. Cu toate acestea, CJUE nu decide asupra validității unei legi naționale, ci interpretează tratatul. Consecința acestui fapt poate fi că o prevedere de drept național este incompatibilă cu dreptul UE, iar supremația dreptului UE înseamnă că există o obligație în sarcina instanțelor naționale de a remedia situația. Cu toate acestea, Curtea nu se pronunță în mod direct asupra validității dreptului național^[6].

În al doilea rând, art. 267 alin. (1) lit. b) permite formularea de trimiteri preliminare cu privire la *validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii*. Trimiterile preliminare privind validitatea^[7] actelor adoptate de instituții, organe și altele asemenea acoperă cauze precum *ICC*^[8] și *Foto-Frost*^[9], în care validitatea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii a UE este contestată în fața instanțelor naționale. Trimiterile preliminare privind interpretarea actelor instituțiilor acoperă cauze în care o persoană susține, spre exemplu, că un regulament al UE îi conferă drepturi care pot fi valorificate în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, pot fi făcute trimiteri preliminare în temeiul art. 267 alin. (1) lit. b) indiferent dacă prevederea UE are sau nu efect direct, de exemplu, în scopul de a clarifica modul de interpretare a prevederii respective. Pot fi făcute trimiteri preliminare și în legătură cu acte neobligatorii ca recomandările^[10], precum și referitor la anumite acorduri încheiate cu statele nemembre^[11]. CJUE a reținut, de asemenea, că trimiteri preliminare pot fi formulate în situația în care o prevedere de drept național este

[6] Cauza C-167/94 R, *Grau Gomis* [1995] ECR I-1023; cauzele C-37 și 38/96, *Sodiprem SARL/Direction Générale des Douanes* [1998] ECR I-2039; cauzele C-10 și 22/97, *Ministero delle Finanze/IN.CO.GE'90 Srl* [1998] ECR I-6307; *Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimerilor preliminare* [2012] JO C338/01.

[7] În această materie este aplicabil art. 276 TFUE, care împiedică CJUE să verifice legalitatea sau proporționalitatea operațiunilor efectuate de poliție sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru și să hotărască cu privire la exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne.

[8] Cauza 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1981] ECR 1191.

[9] Cauza 314/85, *Firma Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199.

[10] Cauza 322/88, *Salvatore Grimaldi/Fonds des Maladies Professionnelles* [1989] ECR 4407.

[11] Cauza 181/73, *Haegeman/Belgia* [1974] ECR 449; cauza C-53/96, *Hermès International/FHT Marketing Choice BV* [1998] ECR I-3603; cauzele C-300 și 392/98, *Parfums Christian Dior/Tuk Consultancy BV* [2000] ECR I-11307.

întemeiată pe dreptul UE sau face trimitere la dreptul UE, chiar dacă atrage consecința ca sfera dreptului UE să fie lărgită de către prevederile naționale^[12].

(B) INSTANȚELE CARE POT TRIMITE

Articolul 267 alin. (2) și (3) este formulat prin referință la organele cu atribuții jurisdicționale dintr-un stat membru, care pot sau care trebuie să trimită o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. CJUE este instanța competentă să decidă dacă un organ cu atribuții jurisdicționale este „instanță” în sensul art. 267, iar clasificarea realizată potrivit sistemului de drept național nu este concludentă^[13]. CJUE va lua în considerare mai mulți factori: dacă organul respectiv este stabilit prin lege, dacă acesta este permanent, dacă competența sa este obligatorie, dacă procedura este *inter partes*, dacă aplică reguli de drept și dacă este independent^[14]. Aplicarea acestor criterii nu a fost întotdeauna lipsită de complicații^[15]. Astfel, spre exemplu, rezultă clar din cauza *Cartesio*^[16] că, deși art. 267 TFUE nu condiționează posibilitatea formulării unei trimiteri preliminare de caracterul *inter partes* al procedurii, o astfel de trimitere poate fi făcută numai în cazul în care există o cauză pendinte în fața instanței naționale, care să conducă la pronunțarea unei hotărâri de natură judiciară. În schimb, o trimitere nu poate fi făcută în cazul în care o instanță națională pronunță ceea ce este, în esență, o decizie administrativă care nu a soluționat un litigiu, din moment ce, în acest caz, instanța națională nu putea fi considerată ca exercitând o funcție jurisdicțională.

Cauza *Broekmeulen* oferă un exemplu bun al raționamentului general al Curții în această materie.

Cauza 246/80 C, *Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie*
[1981] ECR 2311

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului
de la Lisabona: art. 177 a devenit art. 267 TFUE]

Cauza privea un organ olandez numit Comisia de apeluri în materie de medicină generală. Această comisie soluționa apeluri împotriva deciziilor altui organ, care era responsabil cu înregistrarea persoanelor care doreau să practice medicina în Țările de Jos. Ambele organe erau stabilite sub

^[12] Cauzele C-297/88 și 197/89, *Dzodzi/Belgia* [1990] ECR I-3763; cauza C-28/95, *Leur-Bloem/Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2* [1997] ECR I-4161; cauza C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio/Compañía Española de Petroleos SA* [2006] ECR I-11987; cauza C-139/12, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona/Generalidad de Cataluña* EU:C:2014:174; S. LEFEVRE, „The Interpretation of Community Law by the Court of Justice in Areas of National Competence” (2004) 29 *ELRev* 501.

^[13] Cauza 43/71, *Politi/Italia* [1971] ECR 1039; cauza C-24/92, *Corbiau/Administration des Contributions* [1993] ECR I-1277.

^[14] Cauza C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] ECR I-4961; cauzele C-9 și 118/97, *Proceedings brought by Jokela and Pitkaranta* [1998] ECR I-6267; cauza C-407/98, *Abrahamsson and Anderson/Fogelqvist* [2000] ECR I-5539; cauza C-195/98, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst/Republika Austria* [2000] ECR I-10497; cauza C-178/99, *Salzmann* [2001] ECR I-4421; cauza C-53/03, *Syfait/GlaxoSmithKline plc* [2005] ECR I-4609; cauza C-506/04, *Wilson/Ordre des avocats du barreau de Luxembourg* [2006] ECR I-8613; cauza C-196/09, *Miles/Écoles européennes* EU:C:2011:388; cauza C-175/11, *HID and BA/Refugee Applications Commissioner* EU:C:2013:45.

^[15] T. TRIDIMAS, „Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Ruling Procedure” (2003) 40 *CMLRev* 9, 27-34.

^[16] Cauza C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt* [2008] ECR I-9641, pct. 56-57.

auspiciile Asociației regale olandeze pentru promovarea medicinei. Deși asociația era persoană de drept privat, era recunoscută indirect de dreptul olandez și nu se putea practica medicina fără a fi înregistrat în prealabil.

Comisia de apeluri nu era o instanță judecătorească potrivit dreptului olandez, dar soluționa cauzele potrivit unei proceduri contradictorii și permitea reprezentarea legală. Broekmeulen era cetățean olandez, dar își obținuse calificările profesionale în Belgia. El dorea să profeseze ca medic în Țările de Jos, însă cererea sa de înregistrare a fost respinsă. În cursul litigiului în fața Comisiei de apeluri, s-a ridicat problema dacă aceasta era „instanță judecătorească” în sensul articolului 177.

CEJ

13. O examinare a legislației olandeze, precum și a statutului și a Regulamentului de procedură al Asociației arată că un doctor care își propune să se stabilească în Țările de Jos nu poate, în realitate, să își exercite activitatea fără a fi recunoscut și înregistrat fie în calitate de specialist în medicină, fie în calitate de expert în medicină socială, fie în calitate de medic generalist de către organele Asociației (...).

14. Prin urmare, este clar că sistemul olandez de sănătate publică (...) este întemeiat pe calificările atribuite medicilor de către Asociație și că înregistrarea în calitate de medic generalist se arată indispensabilă pentru oricare medic ce dorește să se stabilească în Țările de Jos ca medic generalist.

15. Prin urmare, un medic generalist care invocă drepturile ce îi sunt conferite prin dreptul comunitar în domeniul dreptului de stabilire și al libertății de a presta servicii se vede obligat să sesizeze Huisarts Registratie Commissie instituită de către Asociație și să intenteze, în caz de refuz, o acțiune în fața Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde pentru medicina generală. Guvernul olandez și-a exprimat opinia potrivit căreia un medic care nu este membru al Asociației are dreptul de a ataca un astfel de refuz în fața instanțelor ordinare, însă cazul nu a fost niciodată soluționat de către jurisprudența olandeză. De fapt, toți medicii, membri sau nemembri ai Asociației, a căror înregistrare în calitate de medici generaliști este refuzată, se adresează Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde, ale cărei decizii, aduse la cunoștința guvernului olandez, nu au făcut niciodată obiectul unei acțiuni în fața unei instanțe ordinare.

16. Este necesar să se remarce că le incumbă statelor membre să adopte fiecare pe teritoriul său măsurile necesare în vederea asigurării executării integrale a dispozițiilor adoptate de către instituțiile comunitare. În cazul în care, în conformitate cu sistemul juridic al unui stat membru, preocuparea de a pune în aplicare astfel de dispoziții este încredințată unui organism profesional, care acționează sub o anumită tutelă administrativă și, în cazul în care acest organism instituie, în acest cadru, și cu colaborarea administrațiilor publice în cauză, căi de atac care pot afecta exercitarea drepturilor conferite de dreptul comunitar, efectul util al acestuia solicită ca respectiva Curte să se poată pronunța cu privire la întrebările privind interpretarea și validitatea care se pot pune în cadrul unui astfel de contencios.

17. Rezultă din toate considerațiile care preced că, practic, în absența unei căi de atac efective în fața instanțelor ordinare, într-un domeniu referitor la punerea în aplicare a dreptului comunitar, Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde, care își exercită atribuțiile cu aprobarea autorităților publice și funcționează cu concursul acestora și ale cărei decizii, luate ca urmare a unei proceduri contencioase, sunt, de fapt, recunoscute drept definitive, trebuie să fie considerată drept o instanță a unui stat membru în sensul articolului 177 din Tratat. Rezultă că CEJ este competentă să răspundă la întrebarea adresată.

Este necesar ca organul de trimitere să fie un organ cu atribuții jurisdicționale al unui stat membru^[17], ceea ce se poate dovedi problematic în contextul arbitrajului, spre exemplu. Depinde de natura arbitrajului dacă un organ arbitral poate fi privit ca o emanație a unui stat membru. Faptul că organul de arbitraj pronunță o hotărâre potrivit legii și că hotărârea arbitrală este obligatorie pentru părți nu este, totuși, suficient. Trebuie să existe o legătură mai strânsă între procedura de arbitraj și sistemul instanțelor ordinare pentru ca organele de arbitraj să fie considerate „instanță judecătorească” a unui stat membru^[18].

(C) INSTANȚELE OBLIGATE SĂ TRIMITĂ

Articolul 267 TFUE face distincție între organele cu atribuții jurisdicționale care se bucură de discreția de a trimite CJUE cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare în temeiul alin. (2) al art. 267 și cele ale căror „hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern”, care au obligația de a trimite în temeiul alin. (3) al art. 267, cu condiția ca decizia Curții să fie necesară pentru a pronunța o hotărâre în cauza respectivă. Rațiunea impunerii unei obligații de trimitere în alin. (3) al art. 267 este aceea de a preveni elaborarea unei jurisprudențe naționale neconforme cu dreptul Uniunii în statele membre^[19].

Există două perspective cu privire la tipurile de organe la care se referă alin. (3) al art. 267. Potrivit teoriei abstracte, singurele organe care se încadrează în această dispoziție sunt cele ale căror hotărâri nu sunt niciodată supuse unei căi de atac. Potrivit teoriei concrete, criteriul real este dacă hotărârea organului jurisdicțional respectiv este supusă unei căi de atac în cauza concretă în care se solicită trimiterea preliminară^[20].

Hotărârea din cauza *Costa*^[21] sugerează că CEJ preferă teoria concretă. În cauza respectivă, *giudice conciliatore* a solicitat CEJ pronunțarea unei hotărâri preliminare. Deși hotărârile sale erau supuse unei căi de atac în anumite situații, hotărârea pronunțată în speță nu se număra printre acestea, deoarece suma care forma obiectul cauzei era relativ mică. Prin urmare, CEJ a tratat instanța în cauză ca pe o instanță a cărei hotărâre nu este supusă unei căi de atac în cauza concretă dedusă judecătii.

Teoria concretă a fost confirmată în cauza *Lyckeskog*^[22], deși poate fi încă dificil a decide dacă hotărârea unui organ este cu adevărat definitivă într-un anumit tip de cauză. Curtea a reținut că hotărârile unei instanțe naționale de apel care puteau fi atacate în fața instanței naționale supreme nu se încadrau în sfera de aplicare a alin. (3) al art. 267, și aceasta în ciuda faptului că hotărârea instanței de apel era condiționată de pronunțarea unei încuviințări în principiu cu privire la admisibilitate înainte de a putea fi atacată în fața instanței

[17] Cauza C-355/89, *DHSS (Isle of Man)/Barr and Montrose Holdings Ltd* [1991] ECR I-3479; cauza C-100/89, *Kaefer and Procacci/Franța* [1990] ECR I-4647.

[18] Cauza 102/81, *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH/Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG and Co KG* [1982] ECR 1095; cauza C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd/Benetton International NV* [1999] ECR I-3055; cauza C-125/04, *Denuit and Cordenier/Transorient-Mosaique Voyages and Culture SA* [2005] ECR I-923; cauza C-377/13, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta SA/Autoridade Tributária e Aduaneira EU*:C:2014:1754.

[19] Cauza C-393/98, *Ministerio Publico and Gomes Valente/Fazenda Publica* [2001] ECR I-1327, pct. 17; cauza C-99/00, *Criminal Proceedings against Lyckeskog* [2002] ECR I-4839, pct. 14-15; cauza C-458/06, *Skatterverket/Gourmet Classic Ltd* [2008] ECR I-4207, pct. 23.

[20] Pot apărea dificultăți și în situațiile în care hotărârea respectivă poate fi reconsiderată în cadrul altor proceduri: cauza 107/76, *Hoffmann-La Roche/Centrafarm* [1977] ECR 957.

[21] Cauza 6/64 [1964] ECR 585, 592.

[22] Cauza C-99/00 (*supra*, nota 19).

supreme. Dacă problema de interpretare a dreptului UE se ridică în fața unei instanțe supreme, aceasta se află sub obligația de a sesiza Curtea cu o trimitere preliminară în temeiul alin. (3) al art. 267, fie în etapa procesuală a aprecierii admisibilității, fie într-o etapă ulterioară^[23].

Această abordare a fost confirmată și aplicată în cauza *Cartesio*^[24]. CEJ a reținut că o instanță ale cărei decizii pot fi atacate pe motive de drept nu poate fi calificată drept instanță ale cărei decizii nu sunt supuse niciunei căi de atac de atac în dreptul intern, în sensul art. 267 alin. (3) TFUE, chiar dacă sistemul procedural în cadrul căruia urma să fie judecat litigiul impune restricții în ceea ce privește argumentele care ar putea fi invocate în cadrul acestei căi de atac. În cauza respectivă, mai mult decât atât, existența unei căi de atac nu suspenda hotărârea contestată. Potrivit CEJ, acest aspect nu atrage considerarea hotărârii instanței în cauză ca fiind definitivă în sensul art. 267 alin. (3), din moment ce lipsa efectului suspensiv nu a privat părțile de posibilitatea de a-și exercita efectiv dreptul lor de a ataca respectiva hotărâre.

(D) RAPORTURILE DINTRE INSTANȚELE NAȚIONALE

Discuția anterioară lasă deschisă problema raportului dintre instanțele naționale în cadrul procedurii trimiterii preliminare și mai ales problema viabilității legale a unei trimeri efectuate de o instanță națională inferioară în grad, care este apoi reformată în căile de atac de către o instanță națională de grad mai înalt.

Această chestiune importantă a fost examinată în cauza *Cartesio*^[25], în care CEJ a susținut capacitatea instanțelor inferioare în grad de a face trimiteri către CEJ, chiar și în prezența unei decizii negative a unei instanțe naționale superioare^[26].

Cauza C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*

[2008] ECR I-9641

În conformitate cu dreptul maghiar, era posibil ca o hotărâre judecătorească inferioară prin care se formula o trimitere preliminară către CEJ să fie reformată în apel, instanța inferioară fiind obligată să reia procedura de drept intern.

CEJ

96. În conformitate cu articolul 234 CE, răspunderea pentru aprecierea pertinentei și a necesității întrebării preliminare aparține, în principiu, numai instanței care dispune trimiterea preliminară, sub rezerva verificării limitate realizate de Curte potrivit jurisprudenței amintite la punctul 67 din prezenta hotărâre. Astfel, această instanță are obligația să ia în considerare efectele unei hotărâri pronunțate în cadrul unui apel împotriva deciziei prin care dispusesese efectuarea unei trimeri preliminare și, în special, să concluzioneze dacă este necesar fie să își mențină cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, fie să o modifice, fie să o retragă.

^[23] Pentru o analiză a situației în Regatul Unit, a se vedea *Chiron Corporation/Murex Diagnostics Ltd* [1995] All ER (EC) 88, 93-94; F. JACOBS, „Which Courts and Tribunals are Bound to Refer to the European Court?” (1977) 2 ELRev 119.

^[24] Cauza C-210/06, *Cartesio* (supra, nota 16), pct. 77-78.

^[25] M. BROBERG și N. FENGER, „Preliminary References as a Right – But for Whom? The Extent to which Preliminary Reference Decisions can be Subject to Appeal” (2011) 36 ELRev 276.

^[26] Cauza C-416/10, *Križan/Slovenská inšpekcia životného prostredia* EU:C:2013:8, pct. 62-73.

97. Rezultă astfel că, într-o situație precum cea din acțiunea principală, Curtea trebuie să rămână fidelă, tot în interesul clarității și al securității juridice, deciziei prin care s-a dispus trimiterea preliminară, care trebuie să își producă efectele atâta vreme cât nu a fost reformată sau modificată de instanța care a pronunțat-o, numai această din urmă instanță putând să se pronunțe cu privire la o asemenea reformare sau la o asemenea modificare.

98. Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că, în prezența unor norme de drept intern referitoare la dreptul de apel împotriva unei decizii prin care se dispune o trimitere preliminară, caracterizate prin împrejurarea că întreaga acțiune principală rămâne pendinte la instanța de trimitere, numai decizia de trimitere făcând obiectul unui apel limitat, articolul 234 al doilea paragraf CE trebuie interpretat în sensul că competența conferită de această dispoziție din Tratat oricărei instanțe naționale de a dispune o trimitere preliminară la Curte nu poate fi pusă în discuție prin aplicarea unor asemenea norme care permit instanței sesizate în apel să reformeze decizia prin care se dispune o trimitere preliminară la Curte, să desființeze trimiterea și să oblige instanța care a pronunțat această decizie să reia procedura de drept intern ce fusese suspendată.

(E) INVOCAREA DIN OFICIU DE CĂTRE INSTANȚA NAȚIONALĂ A UNEI PROBLEME DE DREPT AL UNIUNII

Problema dacă instanțelor naționale le poate fi limitată, prin reguli procedurale naționale, capacitatea de a ridica din oficiu chestiuni de drept al UE este soluționată după cum urmează. În cauza *Peterbroeck*, CEJ a reținut că o regulă națională de procedură care împiedica instanța națională să ridice din oficiu o problemă de drept al UE privind compatibilitatea unei legi naționale cu dreptul UE contravenea dreptului UE, chiar și în situația în care nu fusese invocată de partea interesată în termenul prevăzut de lege. Curtea a statuat că regula internă nu poate fi justificată pe motivul respectării principiului certitudinii raporturilor juridice sau al bunei desfășurări a procesului^[27]. Această soluție a fost nuanțată în cauza *Van Schijndel*^[28]. CEJ a hotărât că instanțele naționale nu aveau o asemenea obligație dacă prin aceasta li se cerea să abandoneze rolul pasiv care le fusese atribuit prin regulile de procedură naționale, prin depășirea cadrului litigiului, astfel cum fusese el definit de către înseși părțile din proces.

Este însă evident din cauza *Asturcom*^[29] că CEJ poate impune obligația de a invoca din oficiu o chestiune de drept al UE, cu condiția ca instanța să aibă libertatea de a ridica o astfel de chestiune în acțiuni interne analoage. Astfel, Curtea a considerat că Directiva privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii ar trebui interpretată în sensul că o instanță națională sesizată cu o cerere de executare silită a unei hotărâri arbitrale pronunțate în lipsa consumatorului, care a devenit definitivă, era obligată să aprecieze din oficiu dacă clauza de arbitraj dintr-un contract încheiat cu consumatorii avea caracter abuziv, în măsura în care, în conformitate cu normele naționale de procedură, ar putea să efectueze o astfel de evaluare în acțiuni similare de natură internă.

[27] Cauza C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS/Belgia* [1995] ECR I-4599.

[28] Cauzele C-430-431/93, *Van Schijndel and Van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR I-4705; cauzele C-222-225/05, *van der Weerd/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* [2007] ECR I-4233; cauza C-227/08, *Eva Martín Martín/EDP Editores SL* [2009] ECR I-11939, pct. 19-20.

[29] Cauza C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones SL/Cristina Rodríguez Nogueira* [2009] ECR I-9579; cauza C-227/08, *Martín* (supra, nota 28); cauza C-2/06, *Willy Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2008] ECR I-411, pct. 45; cauza C-488/11, *Brusse/Jahani BV* EU:C:2013:341, pct. 44-45.

3. EXISTENȚA UNEI ÎNTREBĂRI: DEZVOLTAREA PRECEDENTULUI

Instanțele naționale dețin competența de a decide dacă să trimită sau nu o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. Simplul fapt că o parte procesuală susține în fața instanței naționale că litigiul dă naștere unei întrebări legate de validitatea dreptului UE nu înseamnă că instanța este obligată să considere că, în acest mod, a fost formulată o întrebare în sensul art. 267 TFUE^[30]. Instanța națională poate ajunge la concluzia că trimiterea nu este necesară, deoarece instanțele UE au soluționat deja chestiunea respectivă, deoarece nu există nicio îndoială cu privire la validitatea măsurii Uniunii sau pentru că o hotărâre asupra problemei respective nu este necesară pentru soluționarea litigiului dedus judecătii sale.

(A) HOTĂRĂRILE ANTERIOARE ALE CJUE ȘI DREPTUL NAȚIONAL CARE ÎNCALCĂ DREPTUL UNIUNII

Este evident că art. 267 TFUE este destinat să fie folosit numai dacă există o întrebare care să necesite răspuns, care se încadrează într-una din categoriile prevăzute în alin. (1) al art. 267. Pot exista mai multe motive pentru care „întrebarea” pusă de instanța națională să nu necesite pronunțarea unei hotărâri de către CJUE, motivul cel mai evident fiind că aceasta s-a pronunțat deja asupra chestiunii respective

Cauzele 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV și Hoechst-Holland NV/Nederlandse Belastingadministratie*

[1963] ECR 31

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 12 și art. 177 au devenit art. 30 și art. 267 TFUE]

Situația de fapt din cauză este material identică cu cea din cauza 26/62, *Van Gend en Loos*. Întrebările adresate erau identice din punct de vedere substanțial cu cele adresate în cauza *Van Gend en Loos*.

CEJ

Regularitatea procedurii inițiate de Tariefcommissie pentru pronunțarea de către Curte a unei hotărâri preliminare în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE nu este contestată și nici nu există temei pentru invocarea din oficiu a acestei chestiuni de către Curte.

Comisia (...) susține că cererea ar trebui respinsă ca lipsită de obiect, întrucât chestiunile asupra cărora se cere o interpretare din partea Curții în cauzele de față au fost deja soluționate prin hotărârile pronunțate în cauza 26/62 (...), care a tratat întrebări identice apărute într-un caz similar.

Aceasta susținere este nefondată.

[30] Cauza C-344/04, *R on the application of IATA and ELFAA/Department of Transport* [2006] ECR I-403, pct. 27-28; cauza T-47/02, *Danzer and Danzer/Consiliul* [2006] ECR II-1779, pct. 36-37.

Ar trebui să se facă o distincție între obligația impusă prin articolul 177 alineatul (3) instanțelor naționale de ultim grad și competența atribuită prin articolul 177 alineatul (2) oricărei instanțe naționale de a adresa Curții Comunităților o întrebare privind interpretarea Tratatului.

Deși articolul 177 alineatul (3) obligă, fără nicio restricție, instanțele naționale ale căror hotărâri nu pot face obiectul unei căi judiciare de atac în dreptul intern – cum este Tariefcommissie – să adreseze Curții orice problemă de interpretare ridicată înaintea acestora, autoritatea interpretării date deja de Curte în temeiul articolului 177 poate priva această obligație de scopul său, golind-o astfel de conținut.

Aceasta este situația mai ales atunci când chestiunea ridicată este identică din punct de vedere substanțial cu o întrebare care a făcut deja obiectul unei hotărâri preliminare într-o cauză similară.

Atunci când oferă o interpretare a Tratatului, în cadrul concret al unui litigiu pendinte în fața unei instanțe interne, Curtea se rezumă la a deduce din litera și spiritul Tratatului semnificația normelor comunitare, aplicarea la cazul de față a normelor astfel interpretate fiind de competența instanței naționale.

O astfel de concepție corespunde funcției atribuite Curții, aceea de a asigura unitatea de interpretare a dreptului comunitar în cele șase state membre (...).

Nu este mai puțin adevărat că articolul 177 permite întotdeauna unei instanțe naționale, în cazul în care aceasta consideră că este oportun, să adreseze din nou Curții întrebări privind interpretarea.

Aceasta rezultă din articolul 20 al Statutului Curții de Justiție, potrivit căruia procedura prevăzută pentru soluționarea unor întrebări preliminare este inițiată de drept de îndată ce o asemenea întrebare este adresată de către o instanță națională.

Așadar, Curtea trebuie să se pronunțe asupra cererii de față.

Interpretarea articolului 12 din Tratatul CEE, care este solicitată în acest caz, se regăsește în hotărârea Curții pronunțată în cauza 26/62 (...).

[Curtea a repetat apoi hotărârea pe care a pronunțat-o în cauza Van Gend en Loos, continuând după cum urmează.]

Întrebările de interpretare adresate în cauza de față sunt identice cu cele soluționate după cum s-a arătat anterior și nu a fost prezentat Curții niciun element nou.

În aceste condiții, Tariefcommissie trebuie să fie trimisă la hotărârea anterioară.

Abordarea CEJ reiese cu claritate din fragmentul de mai sus. Instanța națională este îndreptățită în continuare, în mod oficial, să trimită întrebarea la Curte, chiar și atunci când Curtea s-a pronunțat deja cu privire la problema respectivă. Totuși, este clar că o astfel de cerere trebuie să conțină un element sau argument nou. În caz contrar, Curtea va fi puternic înclinată să reitereze considerentele pe fond din speța anterioară. Existența unei hotărâri anterioare poate priva obligația instanței naționale de a face o trimitere de „scopul său, golind-o astfel de conținut”. Prin urmare, hotărârea din cauza *Da Costa* a inițiat ceea ce constituie în realitate un sistem al precedentului. Germanii sădiți în această cauză au fost dezvoltați în jurisprudența ulterioară^[31].

[31] D. EDWARD, „CILFIT and Foto-Frost in their Historical and Procedural Context”, în M. MADURO și L. AZOULAI (ed.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (Hart, 2010) 173-184; P. CRAIG, „The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost”, în *idem*, 185-191; D. SARMIENTO, „CILFIT and Foto-Frost: Constructing and Deconstructing Judicial Authority in Europe”, în *idem*, 192-200.

Cauza 283/81, Srl CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health

[1982] ECR 3415

[A se avea în vedere renumerotarea în urma
Tratatului de la Lisabona: art. 177 a devenit art. 267 TFUE]

Reclamantii au susținut că anumite impozite impuse de legea italiană încălcau Regulamentul nr. 827/68. Ministerul italian al Sănătății a solicitat Curtea de Casație, ale cărei decizii nu puteau fi supuse niciunei căi de atac potrivit dreptului intern, să nu trimită o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare la CEJ, pe motiv că răspunsul la întrebare era atât de evident încât înlătura orice necesitate a adresării unei întrebări. Curtea de Casație a decis că și această susținere era ea însăși o chestiune de drept comunitar și, ca urmare, a solicitat o hotărâre preliminară de la CEJ prin care aceasta să decidă dacă obligația de trimitere impusă în alineatul (3) al articolului 177 era necondiționată sau dacă presupunea existența unei îndoieli rezonabile de interpretare cu privire la răspunsul care urma a fi dat întrebării. Răspunsul CEJ la chestiunea de *acte clair* va fi examinat în detaliu mai jos. De asemenea, Curtea a dat indicații și cu privire la relevanța hotărârilor sale anterioare.

CEJ

8. În acest cadru, trebuie să se precizeze sensul comunitar al expresiei „în cazul în care o asemenea problemă se invocă”, pentru a stabili în ce condiții o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern are obligația de a sesiza Curtea de Justiție.

9. În această privință, trebuie să se sublinieze în primul rând că articolul 177 nu constituie o cale de atac deschisă părților dintr-un litigiu pendinte la o instanță națională. Prin urmare, nu este suficient ca o parte să susțină că litigiul implică o problemă de interpretare a dreptului comunitar pentru ca instanța națională respectivă să fie obligată să considere că este vorba despre o întrebare adresată în sensul articolului 177. În schimb, dacă este cazul, instanța națională respectivă poate sesiza Curtea de Justiție din oficiu.

10. În al doilea rând, rezultă din raportul dintre al doilea și al treilea paragraf ale articolului 177 că instanțele vizate de al treilea paragraf se bucură de aceeași putere de apreciere ca toate celelalte instanțe naționale pentru a evalua dacă, pentru a pronunța o hotărâre, este necesară o decizie asupra unui aspect de drept comunitar. Prin urmare, aceste instanțe naționale nu sunt obligate să trimită o întrebare referitoare la interpretarea dreptului comunitar formulată în cauza dedusă judecării lor în cazul în care respectiva întrebare nu este pertinentă, în alți termeni, în cazul în care, indiferent care ar fi răspunsul la această întrebare, acesta nu ar putea avea nicio influență asupra soluționării litigiului.

11. Dimpotrivă, în cazul în care instanțele naționale constată că este necesară recurgerea la dreptul comunitar pentru soluționarea litigiului cu care au fost sesizate, articolul 177 le impune acestora obligația de a sesiza Curtea de Justiție pentru orice problemă de interpretare care se pune.

12. Întrebarea adresată de Corte di Cassazione urmărește să se stabilească dacă, în anumite împrejurări, obligația prevăzută la articolul 177 al treilea paragraf ar putea totuși să fie supusă unor limite.

13. Trebuie amintit în această privință că, în hotărârea din cauza *Da Costa* (...), Curtea a declarat că „deși articolul 177 ultimul paragraf obligă fără nicio restricție instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern să trimită Curții orice problemă de interpretare invocată în fața acestora, autoritatea interpretării date de Curte în temeiul articolului 177 poate, cu toate acestea, să priveze această obligație de cauza sa și să o golească astfel de conținut; această situație se regăsește în special atunci când întrebarea adresată este identică din punct de vedere material cu o întrebare care a făcut deja obiectul unei hotărâri preliminare într-o cauză similară”.

14. Același efect, în ceea ce privește limitele obligației formulate de articolul 177 al treilea paragraf, poate rezulta dintr-o jurisprudență consacrată a Curții care a soluționat aspectul de drept

respectiv, indiferent de natura procedurilor care au condus la această jurisprudență, chiar în absența unei identități stricte a întrebărilor în litigiu.

15. Cu toate acestea, se înțelege că, în toate aceste ipoteze, instanțele naționale, inclusiv cele menționate la articolul 177 al treilea paragraf, sunt libere să sesizeze Curtea în cazul în care consideră oportun.

În consecință, instanțele naționale se pot întemeia pe o hotărâre anterioară, chiar dacă nu a rezultat din același tip de proceduri și chiar dacă problemele respective nu erau strict identice. Odată ce problema de drept a fost soluționată de CEJ, instanța națională se poate baza pe această soluție într-o cauză ulterioară, făcând astfel inutilă o nouă trimitere preliminară. Instanțele naționale au fost încurajate să se întemeieze pe aceste hotărâri anterioare în care problema de drept material a fost dezlegată^[32]. Hotărârile în cauză au devenit, în acest sens, precedente *de facto* pentru instanțele naționale. Aceste aspecte trebuie reținute sub rezerva exprimată la pct. 15: instanțele naționale rămân libere să sesizeze Curtea cu o trimitere în cazul în care consideră oportun, iar cererea nu va fi considerată inadmisibilă, însă Curtea se va pronunța probabil prin ordonanță motivată, în care va face trimitere la hotărârea sa anterioară sau la jurisprudența relevantă^[33].

(B) HOTĂRĂRILE ANTERIOARE ALE CJUE ȘI VALIDATEA LEGISLAȚIEI UE

Cauzele discutate până acum au privit influența pe care o hotărâre anterioară a CEJ o poate avea atunci când se susține că un stat membru a încălcat tratatul. CEJ s-a exprimat și mai energic în privința impactului hotărârilor sale anterioare asupra validității legislației UE.

Acest lucru este ilustrat de hotărârea pronunțată în cauza *ICC*.

Cauza 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1981] ECR 1191

Regulamentul Consiliului nr. 563/76 era destinat să reducă stocurile de lapte praf degresat. Potrivit acestui regulament, acordarea ajutorului din partea Comunității depindea de dovada că beneficiarul ajutorului cumpărase o anumită cantitate de lapte praf degresat deținut de o agenție de intervenție. Respectarea acestei obligații era asigurată de plata unei cauțiuni care urma să fie confiscată dacă laptele nu era cumpărat. Reclamanta a primit ajutor de la Comunitate și a plătit cauțiunea, dar nu a cumpărat laptele praf și, în consecință, agenția națională de intervenție nu i-a restituit cauțiunea. Într-o cauză anterioară, CEJ decisese că Regulamentul nr. 563/76 era invalid, deoarece prețul la care laptele praf urma să fie cumpărat era considerat disproporționat de mare^[34]. Prin urmare, reclamantul a apreciat că nu îi putea fi confiscată cauțiunea, din moment ce aceasta servea doar la asigurarea respectării unei obligații (de a cumpăra laptele praf) invalide. Instanța italiană a întrebat dacă hotărârea anterioară prin care se constatase nulitatea regulamentului avea efect juridic în litigiile ulterioare sau dacă o asemenea constatare producea efecte numai față de instanța care a solicitat inițial hotărârea respectivă.

^[32] Cauzele C-428 și 434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja)/Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya* [2008] ECR I-6747, pct. 42-43.

^[33] Cauza C-260/07, *Pedro IV Servicios SL/Total España SA* [2009] ECR I-2437, pct. 31.

^[34] Cauza 116/76, *Granaria/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten* [1977] ECR 1247.

CEJ

11. Competențele recunoscute Curții prin articolul 177 au în mod esențial ca obiect asigurarea unei aplicări uniforme a legislației comunitare de către instanțele naționale. Această aplicare uniformă se impune nu numai atunci când instanța națională se confruntă cu o normă de drept comunitar ale cărei sens și sferă de aplicare necesită precizări, ci și în măsura în care se confruntă cu o contestație privind validitatea unui act al instituțiilor.

12. În cazul în care Curtea este, în temeiul articolului 177, în situația de a declara lipsit de validitate un act al uneia dintre instituții, cerințe de siguranță juridică de o importanță aparte se adaugă celor referitoare la aplicarea uniformă a dreptului comunitar. În fapt, rezultă din chiar natura unei astfel de declarații că o instanță națională nu poate aplica actul declarat lipsit de validitate fără a genera din nou grave incertitudini în ceea ce privește dreptul comunitar aplicabil.

13. Rezultă că o hotărâre a Curții care constată, în temeiul articolului 177 din Tratat, lipsa de validitate a unui act al unei instituții, în special a unui regulament al Consiliului sau al Comisiei, chiar dacă aceasta este adresată direct numai instanței care a sesizat Curtea, constituie un motiv suficient pentru orice altă instanță de a considera acest act ca fiind lipsit de validitate în cazul pronunțării unei hotărâri.

14. Întrucât această constatare nu are efectul de a lipsi instanțele naționale de competența care le este recunoscută prin articolul 177 (...), aceste instanțe sunt cele care trebuie să aprecieze existența unui interes de a ridica din nou o problemă deja soluționată de Curte în cazul în care aceasta a constatat anterior lipsa de validitate a unui act al unei instituții comunitare. Un astfel de interes ar putea exista în special dacă ar apărea întrebări referitoare la motive, sfera de aplicare și eventual consecințele lipsei de validitate stabilite anterior.

15. În caz contrar, instanțele naționale sunt pe deplin justificate să determine, pentru cauzele în legătură cu care sunt sesizate, consecințele care decurg dintr-o hotărâre ce stabilește lipsa de validitate pronunțată de Curte într-un litigiu între alte părți.

16. Pe de altă parte, este necesar să se observe că, astfel cum a recunoscut Curtea în hotărârile sale (...) în cauzele conexe 117/76 și 16/77, *Ruckdeschel și Diamalt*^[35], și cauzele conexe 124/76 și 20/77, *Moulins de Pont-a-Mousson și Providence agricole*^[36], Consiliul sau Curtea, autori ai unor regulamente recunoscute drept lipsite de validitate, sunt obligate să identifice din hotărârea Curții consecințele pe care le implică această hotărâre.

17. În lumina considerațiilor anterioare și, ținând seama de faptul că instanța națională, prin cea de-a doua întrebare, astfel cum avea libertatea să o facă, a întrebat dacă Regulamentul nr. 563/76 era lipsit de validitate, este necesar să se răspundă pozitiv, din motivele deja enumerate în hotărârile din 5 iulie 1977.

Hotărârea în cauza ICC constituie o dovadă în plus a modului în care CJUE înțelege precedentul. Instanța națională are discreția de a trimite o cerere la Curte, chiar dacă CJUE s-a pronunțat deja. Cu toate acestea, Curtea stabilește în mod clar că, deși o asemenea hotărâre este adresată în principal instanței care a cerut-o inițial, ea este obligatorie și pentru celelalte instanțe naționale care se confruntă cu problema respectivă. În acest sens, hotărârea originară nu va avea numai un efect bilateral, ci unul multilateral. Astfel, o hotărâre pronunțată de CJUE va avea efect de precedent față de toate instanțele naționale din UE. Curtea a arătat clar, însă, că instanțele naționale nu pot constata ele însele că o normă de drept a UE este invalidă.

[35] [1977] ECR 1753.

[36] [1977] ECR 1795.

Cauza 314/85, Firma Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost

[1987] ECR 4199^[37]

O instanță națională a întrebat Curtea dacă avea competența de a declara invalidă o decizie a Comisiei, pe motiv că încălca un regulament comunitar într-un anumit domeniu.

CEJ

13. Deși conferă instanțelor naționale ale căror hotărâri sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern posibilitatea de a adresa Curții întrebări preliminare în interpretare sau în aprecierea validității, articolul 177 nu soluționează problema competenței acestor instanțe de a constata ele însele lipsa de validitate a actelor instituțiilor comunitare.

14. Aceste instanțe pot să examineze validitatea unui act comunitar și, în cazul în care consideră nefondate motivele referitoare la lipsa de validitate invocate de părți în fața lor, pot să respingă aceste motive, concluzionând că actul este pe deplin valid. Într-adevăr, acționând în acest mod, acestea nu pun în discuție existența actului comunitar.

15. În schimb, acestea nu au competența de a declara că actele instituțiilor comunitare sunt lipsite de validitate. Într-adevăr, astfel cum s-a subliniat în hotărârea din cauza 66/80, *International Chemical Corporation* (...), competențele recunoscute Curții prin articolul 177 vizează în principal asigurarea aplicării uniforme a dreptului comunitar de către instanțele naționale. Această cerință de uniformitate este absolut necesară atunci când este contestată validitatea unui act comunitar. Divergențele dintre instanțele statelor membre cu privire la validitatea actelor comunitare ar fi de natură să compromită însăși unitatea ordinii juridice comunitare și să aducă atingere cerinței fundamentale a securității juridice.

(...)

17. Întrucât prin articolul 173 se atribuie Curții competența exclusivă de a anula un act adoptat de o instituție comunitară, coerența sistemului impune să fie rezervată tot Curții competența de a constata lipsa de validitate a aceluiași act în cazul în care aceasta este invocată în fața unei instanțe naționale.

18. De altfel, Curtea se află în cea mai bună poziție pentru a se pronunța cu privire la validitatea actelor comunitare. În temeiul articolului 20 din Protocolul privind Statutul Curții de Justiție a Comunităților Europene, instituțiile comunitare ale căror acte sunt atacate au dreptul să intervină în fața Curții pentru a apăra validitatea acestor acte. De asemenea, în temeiul articolului 21 al doilea paragraf din același protocol, Curtea poate solicita instituțiilor comunitare care nu sunt părți în cauză toate informațiile pe care le consideră necesare pentru soluționarea procesului (...).

19. Trebuie adăugat că, în anumite condiții în cazul măsurilor provizorii, pot fi impuse excepții de la regula potrivit căreia instanțele naționale nu sunt competente să constate lipsa de validitate a actelor comunitare, caz care nu este însă evocat de întrebarea adresată de instanța națională.

20. În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că instanțele naționale nu au competența de a constata lipsa de validitate a actelor adoptate de instituțiile comunitare.

În cauza *Atlanta*^[38], CEJ a oferit indicații cu privire la problema măsurilor provizorii ridicată la pct. 19. Atunci când o măsură națională este atacată pe motivul invalidității regulamentului UE pe care este întemeiată, instanța națională poate dispune măsuri provizorii. Totuși, trebuie îndeplinite anumite condiții. Instanța națională trebuie să aibă îndoile serioase despre

^[37] Cauza C-27/95, *Woodspring DC/Bakers of Nailsea Ltd* [1997] ECR I-1847; cauza C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* [2005] ECR I-10513, pct. 15-25; cauza C-344/04, *IATA* (*supra*, nota 30), pct. 27-32.

^[38] Cauza C-465/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1995] ECR I-3761; cauzele C-143/88 și 92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG/Hauptzollamt Itzehoe* [1991] ECR I-415; cauza C-334/95, *Kruger GmbH & Co KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1997] ECR I-4517.

validitatea măsurii UE și trebuie să fi formulat o trimitere în constatarea invalidității către CEJ cu privire la aceasta. Luarea măsurii provizorii trebuie să fie necesară pentru a preîntâmpina cauzarea unui prejudiciu grav și ireparabil petentului. Instanța națională trebuie să ia în considerare și interesul general al Uniunii^[39]. Mai mult, trebuie să respecte orice hotărâre a unei instanțe a UE deja pronunțată asupra fondului măsurii contestate.

(C) HOTĂRĂRILE CJUE ȘI CERTITUDINEA RAPORTURILOR JURIDICE

Discuția s-a concentrat până acum asupra efectului unei hotărâri anterioare a instanțelor UE față de instanțele naționale. După cum am văzut, instanțele naționale sunt cele care trebuie să aplice o hotărâre anterioară. Cu toate acestea, CJUE nu analizează sistemul legal național și nu determină validitatea prevederilor naționale, ci dă o interpretare a compatibilității dreptului național cu dreptul UE, fiind apoi de competența instanței naționale să aplice acea interpretare în cadrul propriului sistem de drept. Principiul general este că hotărârea CJUE interpretează dreptul așa cum trebuia înțeles încă de la intrarea sa în vigoare, dreptul fiind, prin urmare, aplicabil raporturilor juridice anterioare momentului pronunțării hotărârii preliminare^[40]. Aceasta poate crea dificultăți legate de certitudinea raporturilor juridice^[41].

Cauza C-453/00, Kühne & Heitz NV/Produktschap voor Pluimvee en Eieren

[2004] ECR I-837

Reclamanții erau exportatori de carne de pasăre către țări nemembre ale UE. Marfa a fost încadrată la o anumită categorie din tariful vamal comun, încadrare pe baza căreia petenții au primit restituiri la export. Ulterior, autoritățile vamale olandeze au decis că marfa ar trebui să primească o altă încadrare și au solicitat rambursarea restituirilor plătite. Reclamanții au atacat această decizie administrativă în fața unei instanțe olandeze, care a respins acțiunea. În cursul litigiului, petenții nu au solicitat trimiterea vreunei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. Într-un litigiu ulterior, între părți diferite, CEJ a decis că reîncadrarea produsului de către autoritățile vamale olandeze fusese greșită. Apoi, reclamanții au solicitat rambursarea restituirilor pe care le-ar fi primit dacă autoritățile vamale olandeze ar fi încadrat mărfurile corect. Potrivit dreptului olandez, în principiu, autoritățile administrative pot reveni asupra unei decizii definitive sau o pot chiar retrage, în anumite situații. Totuși, în temeiul dreptului olandez, caracterul definitiv al unei decizii administrative nu este în mod normal influențat de hotărâri judecătorești ulterioare, din moment ce în caz contrar ar fi afectată negativ certitudinea raporturilor juridice și s-ar da naștere unui haos administrativ. CEJ a reiterat principiul general că o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 267 interpretează dreptul așa cum trebuia înțeles încă de la intrarea sa în vigoare și că, în consecință, dreptul trebuie aplicat în acest mod de către autoritățile administrative raporturilor juridice de dinaintea pronunțării hotărârii preliminare. S-a pus însă problema dacă acest lucru era valabil și în cazul unei decizii administrative care devenise definitivă.

[39] Prin a examina, e.g., dacă măsura UE ar fi privată de orice eficiență dacă nu ar fi pusă în aplicare imediat.

[40] Cauza C-455/08, *Commission/Irlanda* [2009] ECR I-225, pct. 39.

[41] J. KOMAREK, „Federal Elements in the Community Judicial System: Building Coherence in the Community Legal System” (2005) 42 CMLRev 9; R. CARANTA, Notă (2005) 42 CMLRev 179.

CEJ

24. Certitudinea juridică figurează printre principiile generale recunoscute de dreptul comunitar. Caracterul definitiv al unei decizii administrative (...) contribuie la această certitudine și rezultă că dreptul comunitar nu impune ca un organ administrativ să fie, în principiu, obligat să revină asupra unei decizii administrative care a dobândit un astfel de caracter definitiv.

[În continuare, CEJ a remarcat că, potrivit dreptului olandez, deciziile administrative puteau fi revizuite în anumite condiții.]

26. Circumstanțele din acțiunea principală sunt următoarele. În primul rând, dreptul național recunoaște organului administrativ posibilitatea de a reveni asupra deciziei (...) care a devenit definitivă. În al doilea rând, aceasta nu a dobândit un caracter definitiv decât ca urmare a unei hotărâri a unei instanțe naționale ale cărei decizii nu pot face obiectul unei căi de atac. În al treilea rând, această hotărâre era întemeiată pe o interpretare a dreptului comunitar care, în lumina unei hotărâri ulterioare a Curții, era eronată și fusese adoptată fără ca aceasta să fi fost sesizată cu titlu preliminar în condițiile prevăzute la articolul 234 alineatul (3) CE. În al patrulea rând, partea interesată s-a adresat organului administrativ imediat după ce a luat la cunoștință această hotărâre a Curții.

27. În astfel de circumstanțe, organul administrativ în cauză este obligat, în temeiul principiului cooperării care decurge din articolul 10 CE, să reexamineze decizia în cauză pentru a ține cont de interpretarea dispoziției relevante de drept comunitar, adoptată între timp de Curte. Organul administrativ va trebui să stabilească, în funcție de rezultatele acestei reexaminări, în ce măsură este obligat să revină asupra deciziei în cauză, fără a leza interesele terților.

Cauze ulterioare au dezvoltat și nuanțat cerințele stabilite în cauza precedentă^[42]. Astfel, rezultă clar din cauza *Kempter*^[43] că a treia condiție în cauza *Kühne & Heitz* nu impune părților să fi ridicat problema de drept al UE în fața instanței naționale. Este suficient, în acest sens, fie ca problema de drept al UE – a cărei interpretare s-a dovedit a fi eronată în lumina unei hotărâri ulterioare a CEJ – să fi fost examinată în hotărârea instanței naționale în ultimă instanță, fie ca aceasta să fi putut fi invocată din oficiu de către instanța respectivă.

(D) CONCLUZII

Dezvoltarea precedentului, astfel cum a fost descrisă mai sus, produce consecințe asupra raporturilor dintre instanțele naționale și CJUE, modificând concepția inițială privind relația orizontală și bilaterală dintre acestea. În măsura în care hotărârile CJUE au valoare de precedent *de facto*, acest lucru plasează Curtea într-o poziție superioară față de instanțele naționale. Însăși existența unui sistem bazat pe precedent indică schimbarea produsă spre o ierarhie verticală între CJUE și instanțele naționale: CJUE va stabili interpretarea legală de referință, care va fi apoi adoptată de instanțele naționale. Crearea precedentului servește, de asemenea, la transformarea relației într-una mai puțin bilaterală și mai degrabă multilaterală, din moment ce o hotărâre anterioară a CJUE poate fi valorificată de orice instanță națională confruntată cu o problemă de drept deja dezlegată de către Curte.

[42] Cauza C-234/04, *Kapferer/Schlanck & Schick GmbH* [2006] ECR I-2585; cauzele C-392 și 422/04, *I-21 Germany GmbH and Arcor & Co KG/Germania* [2006] ECR I-8559; cauza C-249/11, *Byankov/Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti EU*:C:2012:608.

[43] Cauza C-2/06, *Kempter* (supra, nota 29), pct. 44.

Importanța atașată hotărârilor anterioare este atât reflectată, cât și confirmată de art. 99 din Regulamentul de procedură^[44], care permite CJUE să se pronunțe prin ordonanță motivată, făcând trimitere la o hotărâre anterioară sau la jurisprudența anterioară, atunci când întrebarea care i-a fost adresată este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja sau atunci când răspunsul la întrebare poate fi dedus în mod clar din jurisprudența anterioară. Astfel, dacă instanța națională formulează totuși o cerere în cazul în care există precedent în materie, CJUE poate oricând să se pronunțe printr-o ordonanță motivată în care să reitereze considerentele hotărârii anterioare.

4. EXISTENȚA UNEI ÎNTREBĂRI: DOCTRINA „ACTE CLAIR”

Instanța națională poate aprecia că răspunsul la problemă este atât de clar, încât nu este necesară formularea unei cereri preliminare către CJUE. În trecut, instanțele naționale au refuzat, din acest motiv, să trimită cereri preliminare^[45]. Condițiile în care refuzul este legitim au fost analizate în cauza *CILFIT*, deși Curtea nu este lipsită de competența de a da o hotărâre, chiar dacă problema îndeplinește criteriile stabilite mai jos^[46], iar, mai mult decât atât, o instanță națională poate opta pentru a face o astfel de trimitere chiar și în cazul în care sunt îndeplinite criteriile^[47].

Cauza 283/81, Srl *CILFIT* și *Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health*

[1982] ECR 3415

[A se avea în vedere renumerotarea în urma

Tratatului de la Lisabona: art. 177 alin. (3) a devenit art. 267 alin. (3) TFUE]

Situația de fapt a fost redată mai sus. Atunci când există precedent, relația dintre CJUE și instanțele naționale se prezintă așa cum am arătat în secțiunea anterioară. Doctrina *acte clair* se poate aplica însă atunci când nu există o hotărâre anterioară a instanțelor Uniunii asupra problemei respective. În cuprinsul hotărârii, fragmentul de mai jos urmează imediat după cel care a fost reprodus mai sus.

CEJ

16. În sfârșit, aplicarea corectă a dreptului comunitar se poate impune într-un mod atât de evident încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile privind modul de rezolvare a întrebării adresate. Înainte de a concluziona că este vorba de o astfel de situație, instanța națională trebuie să fie convinsă că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state membre și Curții de Justiție. Numai în cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, instanța națională va putea să se abțină să trimită această întrebare Curții de Justiție și să își asume responsabilitatea de a o soluționa ea însăși.

^[44] Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, 25 septembrie 2012, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_en.pdf.

^[45] A se vedea, e.g., *Re Société des Pétroles Shell-Berre* [1964] CMLR 462.

^[46] Cauzele C-128-131 și 134-135/09, *Boxus and others/Région wallonne* EU:C:2011:667, pct. 32.

^[47] Cauzele C-165-167/09, *Stichting Natuur en Milieu/College van Gedeputeerde Staten van Groningen* [2011] ECR I-4599, pct. 52.

17. Cu toate acestea, existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile dreptului comunitar și de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia.
18. În primul rând, trebuie să se țină seama de faptul că textele de drept comunitar sunt redactate în mai multe limbi și că diversele versiuni lingvistice sunt deopotrivă autentice; astfel, o interpretare a unei prevederi de drept comunitar implică o comparare a versiunilor lingvistice.
19. De asemenea, trebuie să se observe că dreptul comunitar utilizează o terminologie proprie, chiar și atunci când există o concordanță deplină a versiunilor lingvistice. De altfel, trebuie subliniat că noțiunile juridice nu au în mod necesar același conținut în dreptul comunitar și în dreptul național al diferitelor state membre.
20. În sfârșit, fiecare prevedere de drept comunitar trebuie plasată în contextul său și interpretată în lumina ansamblului dispozițiilor acestui drept, a finalităților și a stadiului evoluției acestuia la data la care respectiva prevedere trebuie să fie aplicată.
21. Având în vedere ansamblul acestor considerații, se impune să se răspundă la întrebarea adresată (...) că articolul 177 al treilea paragraf trebuie să fie interpretat în sensul că o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern trebuie, atunci când se pune o problemă de drept comunitar în cauza dedusă judecării sale, să își îndeplinească obligația de sesizare a Curții de Justiție, cu excepția cazului în care constată că problema invocată nu este pertinentă sau că dispoziția comunitară în cauză a făcut deja obiectul unei interpretări din partea Curții sau că aplicarea corectă a dreptului comunitar se impune cu o asemenea evidență încât nu mai lasă loc niciunei îndoieli rezonabile; existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului comunitar, de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia și de riscul divergențelor de jurisprudență în cadrul Comunității.

Implicațiile hotărârii *CILFIT* au fost analizate de mai mulți autori. Referirile la articolul 177 trebuie citite în prezent ca referiri la articolul 267 TFUE.

**G.F. MANCINI și D.T. KEELING, From CILFIT to ERT:
The Constitutional Challenge Facing the European Court
(De la CILFIT la ERT: provocarea de natură constituțională
cu care se confruntă Curtea Europeană)^[48]**

Analiza corectă a hotărârii *CILFIT* a fost făcută de un profesor danez, Hjalte Rasmussen^[49], care susține că hotărârea a fost bazată pe o strategie iscusită de «a da cu o mână și a lua cu cealaltă». Curtea, conștientă fiind de faptul că nu ar putea forța niciodată instanțele naționale să îi accepte competența, cedează ceva – foarte mult, de fapt, nici mai mult, nici mai puțin decât dreptul de a nu trimite cereri preliminare dacă măsura comunitară e clară – mândriei profesionale sau naționale a judecătorului național, dar după aceea (...) restrânge circumstanțele în care claritatea normei poate fi legitim constatată la cazuri atât de rare încât nucleul propriei sale autorități rămâne intact (sau mai degrabă consolidat, pentru că a renunțat voluntar la o parte a competenței sale exclusive). Scopul Curții este limpede: acordând instanțelor supreme competența de a face legal ceea ce oricum puteau face în mod nelegitim, dar supunând această competență unor condiții stricte, Curtea a sperat să determine instanțele supreme să folosească de bunăvoie «mecanismul cooperării judiciare» prevăzut de Tratat. Rezultatul constă în eliminarea unor dispute sterile și dăunătoare și în reducerea riscului ca dreptul comunitar să fie subiect al unor interpretări divergente.

^[48] MANCINI și KEELING (*supra*, nota 3) 4.

^[49] H. RASMUSSEN, „The European Court's *Acte Clair* Strategy in *CILFIT*” (1984) 9 ELRev 242.

Prin urmare, Mancini și Keeling au văzut în cauza *CILFIT* un dialog între CEJ și instanțele naționale, cu intenția de a aduce la ordine pe cele din urmă. Strategia de „a da cu o mână și a lua cu cealaltă” din *CILFIT* presupune că CEJ a acceptat în principiu doctrina *acte claires*, dar a impus restricții semnificative asupra aplicării acesteia, în speranța că instanțele naționale vor intra în joc și vor refuza să facă trimiterea numai în situațiile în care problemele erau într-adevăr clare, fără echivoc.

Alți autori au fost totuși sceptici în a crede că cerințele stabilite în *CILFIT* au temperat cu adevărat discreția de care se bucură instanțele naționale. Astfel, Arnulf a pus sub semnul întrebării întinderea forței concrete a acestor criterii și a subliniat faptul hotărârea ar putea fi folosită „pentru a justifica refuzul de a trimite o cerere preliminară atunci când instanța națională și-a format o opinie în legătură cu modul în care ar trebui soluționate problemele de drept comunitar”^[50].

Alte păreri au susținut, însă, că condițiile din *CILFIT* sunt prea restrictive și că ar trebui lăsată o mai mare libertate de apreciere instanțelor naționale. Astfel, avocatul general Jacobs a arătat că nu ar trebui să se ceară judecătorilor naționali să ia în considerare toate versiunile lingvistice ale actelor UE^[51], opinie împărtășită de avocatul general Stix-Hackl^[52]. Acest punct de vedere a fost susținut de către Asociația Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme ale Uniunii Europene, care a pledat în favoarea relaxării condițiilor stabilite în cauza *CILFIT* și a aplicării acestora cu respectarea „bunului simț” și a afirmat că compararea tuturor versiunilor lingvistice nu mai este realistă sau fezabilă. Aceasta a susținut că jurisprudența *CILFIT* trebuie aplicată astfel încât instanța națională să aibă libertatea de a determina dacă o anumită cauză merită osteneala formulării unei trimeri preliminare^[53]. Rasmussen a adus o argumentație asemănătoare, în același sens exprimându-se, mai recent, Fenger și Broberg.

H. RASMUSSEN, Remediating the Crumbling EC Judicial System (Repararea sistemului judiciar comunitar pe cale de destrămare)^[54]

Obiectivul principal al unei hotărâri *CILFIT II* ar trebui să fie să dea inițiativa înapoi judecătorilor din statele membre, în care să se aibă încredere că pot rezolva singuri mult mai multe probleme de interpretare a dreptului comunitar, inclusiv cele care nu sunt simple și directe. În termeni tehnici, o eventuală hotărâre *CILFIT II* ar trebui să aibă ca efect lărgirea sferei actelor comunitare care sunt considerate *acte claires*. Sarcina de a trasa pe hârtie linia de demarcație dintre cauzele demne de atenție la nivel comunitar (...) și cele tipuri de cauze pe care judecătorii naționali ar fi indicat să le soluționeze pe propria răspundere nu ar fi una ușoară, dar pe cât este de dificilă, pe atât este de indispensabilă.

^[50] A. ARNULL, „The Use and Abuse of Article 177” (1989) 52 MLR 622, 637. A se vedea, de asemenea, A. ARNULL, „The Law Lords and the European Union: Swimming with the Incoming Tide” (2010) 35 ELRev 57, 75-79.

^[51] Cauza C-338/95, *Wiener/Hauptzollamt Emmerich* [1997] ECR I-6495.

^[52] Cauza 495/03, *Intermodal Transports BV/Staatssecretaris van Financiën* [2005] ECR I-8151, pct. 98-99.

^[53] Raportul Asociației Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme ale Uniunii Europene, iunie, 7; D. SARMIENTO, „Amending the Preliminary Reference Procedure for the Administrative Judge” (2009) 2 Review of European Administrative Law 29.

^[54] (2000) 37 CMLRev 1071, 1109.

N. FENGER și M. BROBERG, *Finding Light in the Darkness:
On the Actual Application of the Acte Clair Doctrine*

(Un punct de lumină în întuneric: considerații
asupra aplicării reale a doctrinei *acte clair*)^[55]

La momentul la care Curtea de Justiție a stabilit condițiile din cauza *CILFIT*, Uniunea Europeană era semnificativ diferită față de Uniunea de astăzi. Aceasta nu numai în ceea ce privește numărul statelor membre și al limbilor oficiale ori gradul de încărcare a Curții și timpul de răspuns necesar pentru o trimitere preliminară, ci și, de asemenea, în ceea ce privește sistemul de drept al UE ca atare. Cu toate acestea, în zilele noastre sistemul de drept al Uniunii a ajuns la un stadiu în care este mult mai puțin vulnerabil decât era cu un sfert de secol în urmă. În opinia noastră, supraviețuiește necesitatea de a limita în mod strict posibilitatea unei instanțe naționale de a evita efectuarea unei trimiteri preliminare în cauzele privind aspecte generale de interpretare care depășesc granițele unei singure cauze. Într-adevăr, în astfel de cazuri există o necesitate reală de interpretare uniformă, care ar trebui să fie stabilită de către Curtea de Justiție. În schimb, luând în considerare atât interesele părților din acțiunea principală, cât și necesitatea de a menține gradul de încărcare a Curții la un nivel funcțional, e mai puțin evident că ar trebui să se aplice aceleași condiții stricte în cazurile în care este puțin probabil ca problema de interpretare să apară din nou, fiind limitată la situația de fapt specială survenită în fața instanței naționale. În această din urmă situație, sugerăm că ar trebui să fie suficient, pentru aplicarea doctrinei *acte clair*, ca instanța națională să constate că rezultatul nu dă naștere unor îndoieli apreciabile, fără a fi necesar să fie la fel de convinsă că toate celelalte instanțe vor considera problema la fel de evidentă și fără a impune o examinare a tuturor versiunilor lingvistice ale textului relevant.

În prezent, însă, indiciile sunt în sensul că CJUE este mulțumită cu termenii stabiliți în cauza *CILFIT* și Curtea nu manifestă nicio înclinație în sensul că ar fi dispusă să modifice această hotărâre în mod semnificativ^[56]. Este adevărat că în cauza *Intermodal*^[57] CEJ a refuzat să extindă condițiile din *CILFIT*, reținând că o instanță națională nu este obligată să se asigure că problema era evidentă în egală măsură și organelor fără atribuții jurisdicționale, precum autoritățile administrative. Sub această rezervă, CEJ a reconfirmat condiția stabilită în *CILFIT* că, înainte de a refuza efectuarea unei trimiteri, instanța națională trebuie să fie convinsă că problema este atât de evidentă încât nu existau îndoieli rezonabile privind modul ei de soluționare și, mai ales, că acesta se impune în mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state membre și Curții de Justiție^[58]. În realitate, în Regatul Unit Curtea Supremă nu analizează, în general, criteriile *CILFIT* separat, ci examinează dacă răspunsul este „clar dincolo de limitele unui raționament rezonabil”^[59].

(A) REZUMAT

- i. Raportul dintre instanțele naționale și CJUE a fost transformat prin dezvoltarea precedentului, a doctrinei *acte clair* și prin delegarea sectorială a responsabilității.

[55] (2011) 30 YBEL 180, 212.

[56] Cauza C-461/03, *Gaston Schul* (supra, nota 37), pct. 16; cauza T-47/02, *Danzer* (supra, nota 30), pct. 36; cauzele T-349, 371/06, 14, 15 și 332/07, *Germania/Comisia* [2008] ECR II-2181, pct. 67.

[57] Cauza 495/03, *Intermodal Transports* (supra, nota 52), pct. 39.

[58] *Idem*, pct. 38-39.

[59] *R (CountrySide Alliance)/Attorney General* [2007] UKHL 52, [2009] 1 AC 719, pct. 31; *O'Byrne/Aventis Pasteur* [2008] UKHL 34, pct. 23-24.

- ii. Aceste evoluții au transformat instanțele naționale, în sine, în instanțe ale Uniunii. Ele pot rezolva cauze fără a fi necesar să trimită CJUE cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. Pot face acest lucru atunci când există precedent la nivel UE referitor la problema de drept respectivă, când rezolvarea este atât de clară încât înlătură necesitatea unei trimeri preliminare sau când o responsabilitate generală le-a fost delegată într-un domeniu anume.
- iii. Efectul coroborat al acestor evoluții a fost transformarea raportului dintre instanțele naționale și CJUE într-unul mai vertical și multilateral decât cel existent la întemeierea Comunităților.

5. DECIZIA DE A TRIMITE: PERSPECTIVA INSTANȚEI NAȚIONALE

Până acum, discuția a abordat factorii care ar putea influența decizia instanței naționale de a trimite: existența unei hotărâri a CJUE și doctrina *acte clair*. În continuare, vom lua în considerare elementele de natură generală pe care o instanță națională le poate avea în vedere atunci când decide dacă să trimită sau nu o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. Două criterii trebuie îndeplinite înainte de a putea efectua o trimitere preliminară.

Primul este ca problema de drept să apară înaintea unui organ cu atribuții jurisdicționale al unui stat membru. Cu toate acestea, am văzut că în cauza *CILFIT* s-a stabilit că o instanță națională poate ridica o problemă din oficiu, chiar dacă acest lucru nu a fost făcut de părți^[60]. Al doilea criteriu general este ca instanța națională să aprecieze că o hotărâre referitoare la problema respectivă îi este necesară pentru a soluționa litigiul dedus judecătii. *CILFIT* stabilește cu claritate că până și o instanță națională de ultim grad trebuie să aibă o asemenea convingere mai înainte de a fi obligată să trimită. De asemenea, trebuie observat că art. 267 nu cere ca trimiterea să fie necesară, ci ca o decizie asupra problemei respective să fie necesară pentru ca instanța națională să poată pronunța o hotărâre.

Pericolul de a confunda aceste două chestiuni este scos în evidență de cauza *Bulmer*, care arată care era „abordarea inițială” a instanțelor britanice cu privire la exercitarea discreției de a trimite de care dispuneau.

HP Bulmer Ltd/J Bollinger SA

[1974] 2 WLR 202

Bollinger producea șampanie și solicita ca folosirea cuvântului „șampanie” să fie interzisă producătorilor de cidru pentru produsul șampanie-cidru (șampanie fructată). Bollinger susținea că folosirea denumirii „șampanie” pentru alte produse decât cele care proveneau din regiunea Champagne din Franța era contrară dreptului comunitar. Bollinger a solicitat ca această chestiune de drept comunitar să fie trimisă la CEJ. Prima instanță a refuzat să trimită o cerere preliminară și Bollinger a atacat această decizie la *Court of Appeal*. Lordul Denning a subliniat că discreția de a trimite sau nu o cerere preliminară aparținea instanței naționale și că aceasta ar trebui să trimită numai dacă o decizie asupra chestiunii era necesară pentru a putea pronunța o hotărâre. Trimiterea putea să nu fie necesară dacă exista o hotărâre anterioară a CEJ asupra problemei respective sau dacă problema era *acte clair*.

^[60] A se vedea, de asemenea, *supra*, notele 27, 28.

COURT OF APPEAL: LORDUL DENNING, MR^[1]

„(2) Orientări cu privire la exercitarea discreției de a trimite. Presupunând că cerința referitoare la «necesitate» este îndeplinită, mai rămâne chestiunea exercitării discreției de care beneficiază instanțele (...).

(i) Durata obținerii unei hotărâri preliminare. Durata (...) obținerii unei hotărâri din partea Curții Europene. Aceasta poate lua luni și luni. (...) Între timp, toate procedurile în fața instanței engleze sunt suspendate până când se obține hotărârea. Acest lucru poate fi foarte neplăcut, mai ales dacă este vorba despre o procedură de urgență sau dacă există alte motive pentru urgentarea procedurii. (...)

(ii) Nu trebuie supraîncărcată Curtea. Importanța de a nu încărca activitatea Curții cu prea multe trimiteri preliminare. Dacă este suprasolicitată, nu va putea să își ducă la capăt activitatea (...).

(iii) Întrebările trebuie formulate clar. Necesitatea formulării cu claritate a întrebărilor. Întrebarea trebuie să fie legată numai de interpretarea Tratatului. Nu trebuie să fie amestecată cu situația de fapt. (...)

(iv) Dificultate și importanță. Dificultatea și importanța problemei de drept. Dacă problema de drept nu este foarte dificilă și importantă, este mai bine ca instanța engleză să decidă singură. Procedând astfel, se vor scuti timp și cheltuieli (...).

(v) Cheltuieli. Costul de a obține o hotărâre de la Curtea Europeană (...).

(vi) Dorințele părților. Dorințele părților din proces. Dacă ambele părți doresc ca problema de drept să fie trimisă (...), instanța engleză ar trebui să ia în considerare dorința părților, dar fără a-i da importanță nejustificată. Instanța engleză ar trebui să ezite să trimită o cerere împotriva voinței uneia dintre părți, luând în considerare cheltuieli și întârzierea pe care aceasta le implică.

Lordul Denning MR a decis față de situația de fapt că în cauza respectivă nu era necesară trimiterea unei cereri preliminare, pentru mai multe motive^[61]. Hotărârea nu a fost lipsită de controverse, iar orientările au fost criticate. Astfel, Jacobs a argumentat că existau multe situații în care timpul și costurile ar fi scutite de o trimitere preliminară făcută în stadiile incipiente ale unui proces și că probleme importante de drept al UE ar putea apărea în cauze în care miza pentru părți era redusă^[62].

Cauza *Samex* este reprezentativă pentru „abordarea actuală” a instanțelor britanice, care sunt mai dispuse să trimită cereri preliminare.

Customs and Excise Commissioners/ApS Samex

(Hanil Fiber Industrial Co Ltd, third party)

[1983] 1 All ER 1042

Un regulament comunitar permitea statelor membre să impună limite cantitative la importul textilelor din anumite țări din afara CE. Implementarea schemei de import era lăsată în competența statelor membre, care urmau să emită licențe de import până la atingerea cotei pentru fiecare an calendaristic. Pârâta a încheiat un contract prin care cumpăra mărfuri dintr-un stat nemembru, contract în care se stipula că mărfurile trebuiau să fie livrate până la o anumită dată. Autoritățile

^[1] MR este acronimul pentru *Master of the Rolls* (în întregime titlul este *Keeper of Master of the Rolls and Records of the Chancery of England*, al treilea judecător ca rang în Anglia și Țara Galilor, este președintele secției civile a Curții de Apel și, după reforma justiției din 2005, este cunoscut ca *Head of Civil Justice* (șef al justiției civile). Numele derivă de la funcția sa istorică de păstrător al documentelor din cancelaria regală – n.r.

^[61] Timpul și cheltuielile implicate; neprobarea faptelor invocate; problema de drept nu era una dificilă, [1974] 3 WLR 202, 216-217.

^[62] F.G. JACOBS, „When to Refer to the European Court” (1974) 90 LQR 486, 492.

vamale au descoperit că mărfurile fuseseră livrate în afara datelor respective și au impus păratei penalități. Aceasta din urmă s-a apărut susținând că autoritățile vamale încălcau regulamentul comunitar și a solicitat trimiterea unei cereri preliminare la CEJ. Judecătorul Bingham a reflectat asupra orientărilor stabilite de Lordul Denning MR în cauza *Bulmer*. După aceea, a continuat astfel:

HIGH COURT: JUDECĂTORUL BINGHAM

Ca judecător al unei instanțe naționale, căruia i se cere să decidă asupra unor probleme de drept comunitar, sunt foarte conștient de avantajele de care se bucură Curtea de Justiție. Aceasta are o vedere panoramică asupra Comunității și a instituțiilor sale, o cunoaștere detaliată a tratatelor și a numeroasei legislații secundare adoptate în baza lor, precum și o familiaritate accentuată cu funcționarea pieței comune, pe care niciun judecător național care nu a beneficiat de experiența colectivă a Curții de Justiție nu poate spera să le atingă. Atunci când probleme legate de intențiile și practicile administrative se ridică, Curtea de Justiție poate primi observații din partea instituțiilor comunitare, ca și în situația în care raporturile dintre Comunitate și statele membre sunt în discuție. Atunci când interesele statelor membre sunt afectate, acestea pot interveni pentru a-și face cunoscute punctele de vedere. (...)

În situația în care nu se reușește o comparație între textele comunitare în diferite limbi, toate textele fiind în egală măsură autentice, această Curte de Justiție multinațională este echipată să ducă sarcina la bun sfârșit, într-un fel în care niciun judecător național, oricare ar fi abilitățile sale lingvistice, nu l-ar putea rivaliza. Interpretarea instrumentelor comunitare presupune adesea, în loc de procesul familiar juriștilor de a extrage înțelesul din cuvinte, un proces plin de creație, de a îmbrăca un schelet gol și vag construit. A alege dintre concluziile alternative depuse poate să depindă nu de considerații pur legale, ci de viziunea largă asupra a ceea ce presupune o dezvoltare adecvată a Comunității. Curtea de Justiție este mai bine poziționată decât o instanță națională să evalueze și să soluționeze aceste chestiuni.

Cu toate că instanțele britanice încă mai fac ocazional trimitere la orientările din *Bulmer*, în același timp sunt mai dispuse să formuleze cereri preliminare. Sir Thomas Bingham MR a rezumat abordarea mai modernă^[63].

Dacă situația de fapt a fost stabilită și problema de drept comunitar este esențială pentru decizia finală a instanței, modul corect de a proceda este trimiterea chestiunii la Curtea de Justiție, în afara situației în care instanța națională este pe deplin convinsă că poate să rezolve singură problema. Pentru a aprecia dacă poate să facă acest lucru (...), instanța națională trebuie să ia în considerare diferențele dintre legislația națională și cea comunitară, capcanele care o așteaptă atunci când se aventurează în ceea ce poate constitui un teritoriu nefamiliar, necesitatea unei interpretări uniforme în toată Comunitatea și avantajele semnificative de care beneficiază Curtea de Justiție pentru a interpreta instrumentele comunitare. Dacă instanța națională are vreo îndoielă reală, atunci evident că trebuie să trimită.

[63] *R/International Stock Exchange, ex p Else* [1993] QB 534; *Polydor Ltd/Harlequin Record Shops Ltd* [1980] 2 CMLR 413; *R/Plymouth Justices, ex p Rogers* [1982] 3 WLR 1; *R/Pharmaceutical Society of Great Britain, ex p The Association of Pharmaceutical Importers* [1987] 3 CMLR 951; *R/HM Treasury, ex p Daily Mail and General Trust plc* [1987] 2 CMLR 1; *R/Secretary of State for the National Heritage, ex p Continental Television BV* [1993] 2 CMLR 333; *R/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Portman Agrochemicals Ltd* [1994] 3 CMLR 18; *Beckmann/Dynamco Whicheloe MacFarlane Ltd* [2000] Pens LR 269; *R (Anderson)/Secretary of State for the Home Department* [2003] 1 AC 837, pct. 91; *Commissioners of Customs and Excise and Another/Federation of Technological Industries* [2004] EWCA Civ 1020, pct. 88; *Royal Bank of Scotland Group plc/Commissioners for HM Revenue and Customs* [2007] CSIH 15, pct. 23-25; *The Number (UK) Limited, Conduit Enterprises Limited/Office of Communications, British Telecommunications Plc* [2008] CAT 33, pct. 165-171; *R (Newby Foods Ltd)/Food Standards Agency* [2013] EWHC 1966 (Admin).

6. DECIZIA DE A ACCEPTA TRIMITEREA: PERSPECTIVA CJUE

Vom supune acum atenției modul în care CJUE percepe rolul său atunci când o problemă de drept este trimisă de către o instanță națională. Abordarea Curții s-a modificat de la întemeierea CEE.

(A) ABORDAREA LIBERALĂ DE LA ÎNCEPUTURI

Abordarea inițială a CEJ a fost foarte liberală: de câte ori era posibil, Curtea interpreta trimiterea, astfel încât să nu piardă abilitatea de a pronunța o hotărâre preliminară în cauză. CEJ era pregătită să *corecteze trimiteri formulate necorespunzător*. Astfel, în cauza *Costa* a statuat că are competența să extragă dintr-o întrebare imperfect formulată de către instanța națională acele întrebări care ținneau cu adevărat de interpretarea tratatului^[64].

Un alt exemplu în acest sens este cauza *Schwarze*.

Cauza 16/65, *Firma C Schwarze/Einfuhr-und Vorratsstelle
für Getreide und Futtermittel*
[1965] ECR 877

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173 și art. 177 au devenit art. 263 și art. 267 TFUE]

Schwarze obținuse licențe de import de la EVSt pentru orz. EVSt fixase rata impozitului care trebuia plătit ca urmare a unui regulament al Consiliului. Rata impozitului era fixată pe baza unei decizii a Comisiei. *Schwarzwe* a susținut că rata impozitului era prea mare și că decizia Comisiei era ilegală. Ca urmare, *Finanzgericht* a trimis CEJ mai multe întrebări detaliate. Franța a arătat că întrebările nu aveau ca obiect interpretarea Tratatului, ci mai degrabă ridicau problema validității actelor comunitare și că modul corect de a ataca astfel de acte era pe calea articolului 173, și nu a articolului 177.

CEJ

Rezultă din redactarea întrebărilor adresate de *Hessisches Finanzgericht* că această instanță este mai puțin interesată de interpretarea Tratatului sau a unui act adoptat de o instituție comunitară, decât de obținerea unei hotărâri preliminare privind validitatea unui act, în temeiul competenței atribuite Curții în acest scop de articolul 177 alineatul (1) litera (b). (...)

În observațiile sale, Guvernul Republicii Franceze obiectează împotriva faptului că mai multe dintre aceste întrebări depășesc cadrul interpretării Tratatului, astfel încât Curtea, răspunzând la preținsele întrebări privind interpretarea care îi sunt adresate, ar hotărî în realitate asupra unor aspecte care nu țin de interpretarea Tratatului, ci de validitatea actelor instituțiilor CEE.

Astfel cum susține Guvernul Republicii Franceze, Curtea nu are competența de a declara nul un astfel de act în temeiul articolului 177, prevedere care îi recunoaște în mod expres competența de a hotărî cu privire la validitatea unui astfel de act.

Atunci când adevăratul obiect al întrebărilor adresate de o instanță națională este constituit cu prioritate de examinarea validității, mai degrabă decât de interpretarea actelor comunitare, Curții

^[64] Cauza 6/64, *Costa/ENEL* [1964] ECR 585.

îi revine sarcina de a lămuri de îndată instanța națională, fără a o obliga să îndeplinească cerințele pur formale care ar prelungi în mod inutil procedura prevăzută de articolul 177 și ar fi incompatibile cu natura acestuia.

Deși acest tip de cerințe de formă este de înțeles în proceduri contencioase între părți ale căror drepturi reciproce trebuie să respecte norme stricte, nu ar trebui să fie la fel în cadrul specific al cooperării judiciare instituite prin articolul 177, prin care instanța națională și Curtea de Justiție, în cadrul competențelor proprii ale acestora, trebuie să contribuie în mod direct și reciproc la elaborarea unei decizii cu scopul de a asigura aplicarea uniformă a dreptului comunitar în toate statele membre.

Orice altă decizie ar avea ca efect să permită instanțelor naționale să hotărască ele însele cu privire la validitatea actelor comunitare.

De asemenea, CEJ a respins în mod obișnuit susținerile potrivit cărora o cerere preliminară nu ar fi admisibilă din cauza motivelor pentru care a fost trimisă sau a faptelor pe care se întemeiază. CEJ a subliniat că aceste chestiuni erau de competența instanței naționale. Astfel, în cauza *Costa*, CEJ a afirmat că art. 267 „este bazat pe o separare netă a competențelor între instanțele naționale și Curtea de Justiție”. Curtea nu are competența „nici de a examina faptele cauzei și nici de a critica motivele și obiectivele cererii de interpretare”^[65]. În mod similar, în cauza *Pierik*^[66], CEJ a reiterat că art. 267 se întemeia pe o separare clară a competențelor, ceea ce împiedica Curtea să aprecieze relevanța întrebărilor adresate sau să stabilească dacă noțiunile de drept al UE respective erau cu adevărat aplicabile în cauza dedusă judecătii instanței naționale. Curtea a accentuat ideea din nou în cauza *Simmenthal*^[67], afirmând că actualul art. 267 se baza pe o separare clară de competențe între instanțele naționale și CEJ, astfel încât aceasta din urmă nu avea competența de a se pronunța asupra situației de fapt din cauză sau de a critica motivele pentru care fusese făcută trimiterea.

Abordarea CEJ în anii de început a fost, prin urmare, deschisă și flexibilă. În mod clar, Curtea nu a dorit să descurajeze justițiabilii să recurgă la dreptul comunitar, cu atât mai mult cu cât tocmai prin intermediul art. 267 TFUE Curtea a dezvoltat doctrine precum efectul direct și supremația dreptului UE. Curtea nu a dorit nici să plaseze obstacole în cale autorităților judecătorești naționale prin refuzul de a răspunde cererilor care nu erau perfect formulate. Acest lucru nu ar fi încurajat instanțele naționale să folosească noul mecanism juridic.

(B) CJUE ÎȘI AROGĂ COMPETENȚA ASUPRA CAUZELOR TRIMISE

În ciuda cauzelor examinate mai sus, este clar că CJUE se consideră ca deținând autoritatea finală de a decide dacă o trimitere preliminară este justificată sau nu. Causa de referință în această privință este *Foglia*.

^[65] Idem, 593.

^[66] Cauza 117/77, *Bestuur van het Algemeen Ziekenfonds, Drenthe-Platteland/G Pierik* [1978] ECR 825.

^[67] Cauza 35/76, *Simmenthal SpA/Ministero delle Finanze* [1976] ECR 1871, pct. 4.

Cauza 104/79, Pasquale Foglia/Mariella Novello

[1980] ECR 745

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 95 și art. 177 au devenit art. 110 și art. 267 TFUE]

Foglia încheiase un contract pentru vânzarea de vin cu Novello, iar contractul prevedea că Novello nu va răspunde pentru orice taxe impuse de autoritățile franceze sau italiene care erau contrare dreptului comunitar. Mărfurile erau transportate de Danzas, o societate de transport. Contractul de transport conținea, de asemenea, o clauză care stipula că Foglia nu va răspunde pentru taxe contrare dreptului comunitar. Danzas a plătit în fapt o taxă impusă de autoritățile franceze, care a fost inclusă pe factura prezentată lui Foglia, care a plătit-o, inclusiv suma corespunzătoare taxei în dispută, în ciuda clauzei contractuale care l-ar fi îndreptățit să nu o plătească. Ulterior, Foglia a solicitat recuperarea sumei achitate de la Novello, în cadrul unei acțiuni în justiție introduse pe rolul unei instanțe italiene. Novello a refuzat să achite suma, întemeindu-se pe clauza din contractul încheiat cu Foglia, care stipula că ea nu va răspunde pentru vreo taxă nelegală. Novello a susținut că taxa era contrară articolului 95. Instanța italiană a cerut pronunțarea unei hotărâri preliminare în legătură cu compatibilitatea taxei impuse de autoritățile franceze cu dreptul comunitar. CEJ a remarcat că susținerile lui Foglia și Novello privind discriminarea în domeniul taxelor erau identice în punctele esențiale

CEJ

10. Rezultă astfel că părțile în acțiunea principală vizează obținerea unei condamnări a regimului fiscal francez al vinurilor licoroase prin intermediul unei proceduri în fața unei instanțe italiene între două părți private care sunt de acord cu privire la rezultatul care trebuie atins și care au inclus o clauză în contractul lor, cu scopul de a determina instanța italiană să se pronunțe cu privire la acest aspect. Caracterul artificial al acestei construcții este cu atât mai evident cu cât căile de atac inițiate de dreptul francez împotriva impunerii taxelor pe consum nu au fost folosite de întreprinderea Danzas, care, cu toate acestea, avea tot interesul să facă acest lucru, având în vedere clauza contractuală prin care și aceasta era obligată, și, în plus, Foglia a plătit nota acestei întreprinderi, care includea o sumă plătită în temeiul acestei taxe, fără a protesta.

11. Competența încredințată Curții de Justiție prin articolul 177 din Tratat constă în a oferi oricărei instanțe a Comunității elementele de interpretare a dreptului comunitar care îi sunt necesare pentru soluționarea litigiilor reale care îi sunt prezentate. În cazul în care, prin intermediul unor aranjamente de tipul celor descrise anterior, Curtea ar fi obligată să se pronunțe, aceasta ar aduce atingere sistemului ansamblului căilor de atac jurisdicționale de care dispun persoanele de drept privat pentru a se proteja împotriva aplicării legilor fiscale care sunt contrare dispozițiilor tratatului.

Așadar, CEJ a refuzat să pronunțe o hotărâre preliminară, dar judecătorul italian nu s-a lăsat descurajat și a mai trimis alte cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare. El a întrebat, în fapt, dacă hotărârea anterioară era conformă cu principiul potrivit căruia instanța națională era competentă să stabilească situația de fapt și necesitatea trimiterii preliminare.

Cauza 244/80, Pasquale Foglia/Mariella Novello (Nr. II)

[1981] ECR 3045

CEJ

12. Prin prima întrebare, Pretore a solicitat să se precizeze delimitarea competenței de apreciere rezervată de Tratat instanței naționale, pe de o parte, și Curții, pe de altă parte, în ceea ce privește formularea întrebărilor preliminare și aprecierea circumstanțelor de fapt și de drept care caracterizează controversele pe fond, în special în cazul în care instanței naționale este solicitată să pronunțe o «hotărâre declarativă».

(...)

14. În ceea ce privește prima întrebare, este necesar să se amintească, astfel cum Curtea a avut ocazia să sublinieze în cele mai diverse contexte, că articolul 177 este întemeiat pe o cooperare care presupune o repartizare a funcțiilor între instanța națională și instanța comunitară, în interesul bunei aplicări și al interpretării uniforme a dreptului comunitar în toate statele membre.

15. În acest scop, instanța națională are competența – fiind sesizată cu privire la fondul litigiului și având obligația să își asume responsabilitatea deciziei care urmează a fi adoptată – să aprecieze, cu privire la faptele cauzei, necesitatea, în vederea pronunțării hotărârii sale, de a obține soluționarea unei întrebări preliminare.

16. Făcând uz de această competență de apreciere, instanța națională îndeplinește, în colaborare cu Curtea de Justiție, o funcție care le este atribuită în comun, pentru a se asigura respectarea legislației în aplicarea și interpretarea tratatului. Prin urmare, problemele pe care le poate ridica exercitarea competenței sale de apreciere de către instanța națională și raporturile în cadrul articolului 177 dintre aceasta și Curte, intră exclusiv sub incidența regulilor de drept comunitar.

17. Pentru a permite Curții să își îndeplinească misiunea conform tratatului, este indispensabil ca instanțele naționale să explice motivele pentru care consideră că un răspuns la întrebările lor este necesar pentru soluționarea litigiului, atunci când aceste motive nu rezultă în mod neechivoc din dosar.

18. Într-adevăr, trebuie să se sublinieze că articolul 177 nu atribuie Curții misiunea de a formula opinii consultative asupra unor întrebări generale sau ipotetice, ci de a contribui la administrarea justiției în statele membre. Aceasta nu ar avea, prin urmare, competența de a răspunde unor întrebări de interpretare care i-ar fi adresate în cadrul construcțiilor procedurale stabilite de părți pentru a determina Curtea să adopte o poziție cu privire la anumite probleme de drept comunitar care nu răspund unei nevoi obiective, inerente pentru soluționarea unui contencios. O declarație de incompetență într-o astfel de ipoteză nu aduce nicio atingere prerogativelor instanței naționale, însă permite evitarea utilizării procedurii de la articolul 177 în alte scopuri decât cele care îi sunt proprii.

19. În plus, este necesar să se evidențieze că, în cazul în care Curtea trebuie să se poată baza în cea mai mare măsură pe aprecierea instanței naționale în ceea ce privește necesitatea întrebărilor care îi sunt adresate, aceasta trebuie să fie în măsură să facă orice apreciere inerentă îndeplinirii funcției sale, în special pentru a-și verifica, după caz, astfel cum orice instanță are obligația să verifice, propria competență. Astfel, ținând seama de repercusiunile deciziilor sale în materie, Curtea trebuie să țină seama în exercitarea competenței jurisdicționale pe care i-o conferă articolul 177 nu doar de interesele părților în litigiu, ci și de cele ale Comunității și ale statelor membre. Prin urmare, aceasta nu poate să rămână indiferentă fără a încălca atribuțiile care îi revin, în ceea ce privește aprecierile aduse de instanțele statelor membre în cazurile excepționale în care acestea ar putea avea o incidență asupra funcționării corespunzătoare a procedurii prevăzute la articolul 177.

(...)

21. Este, prin urmare, necesar să se răspundă la prima întrebare că dacă, în funcție de cadrul general al articolului 177, aprecierea necesității de a obține o soluție la întrebările de interpretare

adresate cu privire la circumstanțele de fapt și de drept care caracterizează controversele pe fond intră sub incidența instanței naționale, cu toate acestea, Curții îi revine sarcina să examineze, după caz, condițiile în care aceasta este sesizată de către instanța națională pentru a-și verifica propria competență.

(...)

31. Prin urmare, este necesar să se răspundă la a patra întrebare că, în cazul întrebărilor destinate să permită instanței naționale să se pronunțe cu privire la conformitatea cu dreptul comunitar a actelor legislative sau de reglementare ale unui alt stat membru, gradul de protecție jurisdicțională nu ar putea fi diferit în cazul în care astfel de întrebări sunt ridicate într-un proces între persoane de drept privat față de cazul în care acestea sunt ridicate într-o acțiune în care este parte statul a cărui legislație este contestată, însă în primul caz Curtea trebuie să vegheze în mod special ca procedura de la articolul 177 să nu fie utilizată în scopuri neprevăzute în tratat.

Principiul important care se desprinde din *Foglia II* este că CEJ deține competența finală de a decide în legătură cu propria competență. Acest raționament este atât subtil, cât și dramatic. Hotărârea începe într-un stil obișnuit, prin demarcarea rolurilor care revin instanțelor naționale și Curții. Câteva paragrafe mai jos, stilul se schimbă: trebuie acordată importanța cuvenită opiniei instanței naționale în legătură cu necesitatea de a obține un răspuns la întrebarea adresată, dar decizia finală în acest sens aparține CEJ. Dacă aveau să fie necesare alte informații mai amănunțite de la instanțele naționale, pentru a soluționa problema, atunci acestea trebuiau trimise.

Prin urmare, *Foglia* nu s-a referit pur și simplu la cauze ipotetice, ci la supremația controlului asupra procedurii prevăzute de art. 267 și la natura ierarhiei judiciare din care fac parte instanțele Uniunii și cele naționale, care transpune din această dispoziție. Diviziunea originală de competențe între instanțele naționale și CEJ poate să fi fost inițial în sensul că sunt separate, dar egale, idee care reiese din faptul că primele decid dacă să formuleze o trimitere preliminară, în vreme ce cea din urmă pronunță hotărârea în legătură cu problema cu care a fost sesizată. *Foglia* a remodelat această concepție. Curtea nu avea să fie un simplu receptor pasiv, obligat să adjucece orice i se pune în față. Ea își va aroga un oarecare control asupra oportunității trimiterii. Hotărârea din speță, privind pretinsa natură ipotetică a întrebării, a constituit doar o manifestare a asumării controlului jurisdicțional de către Curte. În viitor, CEJ va face „orice apreciere inerentă îndeplinirii funcției sale, în special pentru a-și verifica propria competență, dacă este necesar, așa cum orice instanță are obligația să o facă” (pct. 19).

Cauza *Foglia* a generat multe comentarii. Bebr a argumentat împotriva hotărârii. Trimițile sale la art. 177 trebuie citite ca indicând art. 267.

G. BEBR, The Existence of a Genuine Dispute: An Indispensable Precondition for the Jurisdiction of the Court under Article 177 EEC Treaty?

(Existența unui litigiu real: condiție indispensabilă pentru atragerea competenței Curții în temeiul articolului 177 CE?)^[68]

Potrivit jurisprudenței constante a Curții, aceasta a privit întotdeauna articolul 177 ca instituind o metodă de cooperare între instanțele naționale și Curte, bazată pe exclusivitate de competență, mai degrabă decât superioritate ierarhică. Mai mult, a refuzat în mod sistematic să analizeze

^[68] (1980) 17 CMLRev 525, 530-532.

motivele de trimitere și relevanța întrebărilor pentru litigiul principal, fiind în mod evident nerăbdătoare să demonstreze că competența sa se limitează la interpretarea normelor comunitare sau la controlul legalității actelor comunitare (...).

(...) În speță, Curtea a remarcat câțiva factori, pe baza cărora a dedus că litigiul este inventat și că, în consecință, nu avea competență să se pronunțe în această cauză. (...)

Natura artificială a litigiului, drept condiție prealabilă pentru admisibilitatea unei trimeri, este un concept alunecos, care nu duce lipsă de capcane periculoase. Astfel, se poate observa că guvernul Franței, care a participat la procedură de la început, nici măcar nu contestase competența Curții. Curtea a făcut-o, din oficiu. Desigur, există nuanțe și grade în care un litigiu poate părea inventat. Situația este rareori tranșantă. Un litigiu în care o persoană privată urmărește să obțină o hotărâre preliminară într-o cauză-test în care invocă o normă comunitară care are efect direct împotriva unui stat membru, pe rolul instanțelor sale naționale, poate ridica o problemă similară; de asemenea, poate să nu aibă caracterul unui litigiu autentic. Cine poate să spună cu certitudine că reclamantul este serios în legătură cu acțiunea introdusă sau doar caută să obțină o hotărâre într-o cauză-test care, deși pentru el e de interes neglijabil, ridică o chestiune de principiu?"

Decizia din cauza *Foglia II* nu a fost, totuși, unanim combătută. Wyatt a argumentat în favoarea hotărârii, remarcând că acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisie în baza art. 258 și art. 259 TFUE sunt supuse unor obiecții preliminare privind admisibilitatea.

D. WYATT, *Foglia* (No 2): The Court Denies it has Jurisdiction to Give Advisory Opinions

(*Foglia II*: Curtea neagă că ar avea competență să emită avize consultative)^[69]

La bază, controversa pe marginea hotărârii Curții în *Foglia/Novello* (...) se rezumă la chestiunea simplă dacă trimerile către Curtea Europeană provenind de la instanțele naționale sunt supuse sau nu, în fața Curții Europene, aceluiași obiecții preliminare privind admisibilitatea ca și alte acțiuni introduse de persoane private, state membre sau instituții comunitare. Dacă nu sunt, atunci instanțele naționale, și nu Curtea însăși, sunt cele care au în custodie funcțiile jurisdicționale ale Curții Europene, într-adevăr, chiar competențele acesteia, în cadrul procedurii reglementate de articolul 177 CEE. Nu este imposibil ca cei care au elaborat Tratatul să fi urmărit un asemenea scop. Doar improbabil, având în vedere îndepărtarea față de principiu pe care aceasta ar presupune-o: instanțele superioare dețin în mod invariabil competența de a-și verifica propria competență.

[Wyatt a demonstrat, inter alia, modalitățile diferite în care CEJ a soluționat diverse probleme jurisdicționale, precum semnificația sintagmei «organ cu atribuții jurisdicționale». Mai târziu Wyatt a făcut trimer la raționamentul din *Foglia II*, în care CEJ a evidențiat că nu are competența de a emite avize consultative.]

În vreme ce Curtea trebuie să poată să se bazeze cât de mult posibil pe evaluările făcute de instanțele naționale cu privire la întrebările adresate, ea a insistat că trebuie să se afle într-o asemenea poziție încât să poată face ea însăși aprecierile inerente îndeplinirii funcțiilor care i-au fost atribuite, mai ales în scopul de a verifica, așa cum toate instanțele sunt obligate, dacă are sau nu competență. În exercitarea competenței conferite în temeiul articolului 177, Curtea era ținută să ia în considerare nu numai interesele părților, ci și interesele Comunității și ale statelor membre. (...)

Raționamentul Curții este convingător. Aceasta își afirmă dreptul de a determina propria competență și confruntă propriile atribuții esențialmente jurisdicționale cu emiterea de avize consultative. Distincția dintre o hotărâre și un aviz consultativ este că prima afectează poziția juridică

[69] (1982) 7 ELRev 186, 187-188, 190, cu italice în original.

a părților unui litigiu; cel de-al doilea nu are un asemenea efect. Însăși capacitatea de a pronunța o hotărâre este cea care conferă unui organ caracterul de instanță. Capacitatea de a oferi consiliere juridică nu are, bineînțeles, un asemenea corolar. (...)

(C) CAUZE ÎN CARE CJUE S-A DECLARAT NECOMPETENTĂ

Principiul din *Foglia* a rămas în hibernare pentru un timp considerabil și încercări de a-l invoca au fost soldate cu eșec^[70]. Acest lucru a alimentat convingerea că hotărârea era singulară și că probabil principiul delințat nu va mai fi utilizat. Curtea a început, totuși, să folosească principiul din *Foglia*, mai ales începând cu anii 1990. Cauzele se pot împărți în mai multe categorii.

(i) Probleme de natură ipotetică

Natura ipotetică a întrebării constituie un exemplu^[71]. Există mai multe motive pentru care Curtea refuză să pronunțe hotărâri în asemenea cazuri. În parte, acestea sunt de natură practică, din moment ce ar fi o risipă de resurse judiciare să pronunțe o hotărâre într-un caz ipotetic, pentru că problema putativă ar putea să nu apară niciodată în realitate^[72]. De asemenea, există și probleme de natură conceptuală. Dacă o cauză este cu adevărat ipotetică, poate fi neclar care sunt părțile potrivite ale procesului și este posibil ca motivele pertinente să nu fie înaintate. În plus, dacă chestiunea ipotetică devine „concretă”, se poate să nu ia exact forma din hotărârea Curții, cu corolarul că relevanța hotărârii față de situația de fapt care a transpărut ulterior poate fi neclară.

Prin urmare, deși pot exista motive întemeiate pentru ca CJUE să refuze să pronunțe hotărâri în cauze ipotetice, există totuși o linie fină de demarcație între acest tip de cauze și cauzele-test^[73]. Una dintre funcțiile sistemelor legale este să permită oamenilor să-și planifice viața în deplina cunoștință a consecințelor juridice ale alegerilor pe care le fac. Cauzele-test permit persoanelor să dobândească informațiile necesare. Faptul că linia de demarcație dintre avize consultative/hotărâri ipotetice și cauze-test poate fi foarte fină este ilustrat chiar de situația de fapt din cauza *Foglia*^[74]. Mai mult, este clar că simplul fapt că părțile sunt de

[70] Cauza 261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke/De Smedt Pvb* [1982] ECR 3961; cauza 46/80, *Vinal SpA/Orbat SpA* [1981] ECR 77; cauza C-150/88, *Eau de Cologne și Parfumerie-Fabrik Glockengasse No 4711 KG/Provide Srl* [1989] ECR 3891.

[71] Cauza C-467/04, *Proces penal împotriva lui Gasparini și a altora* [2006] ECR I-9199.

[72] Argumentul privind risipa de resurse va fi relevant și dacă problema nu mai este de actualitate, în sensul că a fost rezolvată. Însăși problema dacă o chestiune nu mai e de actualitate poate face obiectul unei dispute. A se compara cauzele C-422-424/93, *Zabala/Instituto Nacional de Empleo* [1995] ECR I-1567 cu cauza C-194/94, *CIA Security International SA/Signalson SA* [1996] ECR I-2201.

[73] Cauza C-412/93, *Leclerc-Siplec/TFI Publicité și M6 Publicité* [1995] ECR I-179, *AG Jacobs*; cauza C-200/98, *X AB și Y AB/Riksskatteverket* [1999] ECR I-8261; cauza C-458/06, *Skattervet/Gourmet Classic Ltd* [2008] ECR I-4207, pct. 31-32.

[74] *Foglia* nu era o cauză ipotetică în sensul normal al termenului. Cauza privea un comerciant de vinuri real, a cărui afacere era afectată de o taxă existentă impusă de guvernul francez, despre care el aprecia că este contrară dreptului comunitar. Argumentul adus de CJUE că disputa ar fi trebuit rezolvată pe o altă cale nu supraviețuiește unei examinări atente. Danzas nu avea niciun interes să se judece în Franța, chiar dacă inițial a plătit taxa, din moment ce era un transportator general și, din punct de vedere economic, pentru el nu avea niciun sens să inițieze un proces costisitor care nu prezenta nicio importanță particulară pentru afacerea lui. Decizia lui *Foglia* de a-l plăti pe Danzas, deși ar fi putut refuza să efectueze plata conform contractului, este, de asemenea, ușor explicabilă. Dacă *Foglia* ar fi refuzat să efectueze plata către Danzas, atunci acesta fie ar fi acceptat, ar fi absorbit pierderea – și tot nu s-ar fi judecat în Franța, pentru că nu ar fi meritat – fie și ar fi acceptat, dar ar fi crescut pentru viitor prețul transpor-

acord în legătură cu interpretarea pe care doresc să o vadă dată dreptului UE nu înseamnă, în sine, că litigiul nu este real^[75].

(ii) *Întrebări care nu sunt pertinente pentru soluționarea litigiului*

Un al doilea motiv pentru care este posibil ca CJUE să nu dorească să se pronunțe este că întrebările trimise nu sunt pertinente pentru soluționarea acțiunii deduse judecării instanței naționale^[76]. Astfel, în cauza *Meilicke*^[77], acțiunea a fost introdusă de un avocat german, care a contestat teoria majorării capitalului prin aporturi în natură dezvoltată de instanțele germane, pe motiv că nu era compatibilă cu a doua directivă în domeniul bancar. CEJ a citat *Foglia II* și a refuzat să se pronunțe, pentru că nu i se demonstrase că problema aporturilor în natură constituia de fapt obiectul acțiunii principale.

În cauza *Corsica Ferries*^[78], CEJ a reiterat ideea că nu are competența de a se pronunța cu privire la chestiuni care nu au legătură cu faptele sau obiectul acțiunii principale și a decis că numai patru dintre cele opt întrebări adresate îndeplineau acest criteriu. Aceeași preocupare în privința pertinentei este evidentă și în cauza *Monin*^[79], în care CEJ a hotărât că nu avea competența de a răspunde unor întrebări care nu implicau interpretarea dreptului UE necesar pentru pronunțarea hotărârii de către instanța națională. În consecință, a refuzat să răspundă unor întrebări cu care fusese sesizată de către un judecător în materia insolvenței, având în vedere că judecătorul respectiv nu urma să abordeze aceste probleme în cursul procedurii insolvenței.

Cauza *Dias* ilustrează aceeași idee generală.

Cauza C-343/90, Lourenço Dias/Director da Alfandega do Porto

[1992] ECR I-4673

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 95 a devenit art. 110 TFUE]

Dias era un șofer de furgonetă care fusese urmărit penal pentru că modificase vehiculul importat astfel încât îi schimbase categoria sub care urma să fie taxat, fără să plătească taxa suplimentară generată de această modificare. CEJ a fost sesizată de către instanța națională cu opt întrebări detaliate privind compatibilitatea normelor naționale relevante cu articolul 95. Guvernul portu-

tului corespunzător cuantumului taxei plătite și ar fi trecut-o astfel asupra lui Foglia. În oricare dintre variante, legalitatea taxei prin raportare la dreptul comunitar nu ar fi fost contestată. Chiar dacă Danzas ar fi recurs la un proces împotriva lui Foglia, acțiunea ar fi fost probabil introdusă în Italia, din moment ce ar fi luat forma unei acțiuni obișnuite în executarea obligațiilor contractuale, guvernată probabil de legea italiană. A se compara cauza Foglia cu cauza C-379/98, *PreussenElektra AG/Schleswig AG* [2001] ECR I-2099, pct. 38-46.

^[75] Cauza C-412/93, *Leclerc-Siplec* (supra, nota 73); cauza C-341/01, *Plato Plastik Robert Frank GmbH/Caropack Handelsgesellschaft mbH* [2004] ECR I-4883; cauza C-144/04, *Mangold/Helm* [2005] ECR I-9981.

^[76] Cauza C-134/95, *Unità Socio-Sanitaria Locale No 47 di Biella (USSL)/Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)* [1997] ECR I-195; cauza C-167/01, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art Ltd* [2003] ECR I-10155; cauza C-314/01, *Siemens AG Österreich und another/Hauptverband der österreichischen Socialversicherungsträger* [2004] ECR I-2549; cauza C-152/03, *Ritter-Coulais/Finanzamt Gernsheim* [2006] ECR I-1711; cauza C-313/07, *Kirtruna SL and Elisa Vigano/Red Elite de Electrodomésticos SA* [2008] ECR I-7907; cauza C-180/12, *Stoilov i Ko EOOD/Nachalnik na Mitnitsa Stolichna EU*:C:2013:693, pct. 36-38; cauza C-82/13, *Società cooperativa Madonna dei miracoli/Regione Abruzzo EU*:C:2013:655.

^[77] Cauza C-83/91, *Wienand Meilicke/ADV/ORG A F Meyer AG* [1992] ECR I-4871.

^[78] Cauza C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei Piloti del Porto di Genova* [1994] ECR I-1783.

^[79] Cauza C-428/93, *Monin Automobiles-Maison du Deux-Roues* [1994] ECR I-1707.

ghez a argumentat că singurul obiect al litigiului îl constituia chestiunea precisă referitoare la sistemul de taxare și că de fapt niciuna dintre întrebări nu avea legătură cu aceasta. CEJ a acceptat că instanțele naționale se aflau *prima facie* în poziția cea mai bună de a decide cu privire la necesitatea unei trimeri și că, prin urmare, în principiu, CEJ era ținută să pronunțe o hotărâre atunci când i se cerea acest lucru. În continuare, Curtea a nuanțat această obligație.

CEJ

17. Cu toate acestea, în hotărârea pronunțată în cauza 244/80, *Foglia II* (...), punctul 21, Curtea a considerat că era obligația sa, pentru a-și verifica propria competență, să examineze condițiile în care este sesizată de către instanța națională. De fapt, spiritul de colaborare care trebuie să prevaleze în cadrul procedurii hotărârii preliminare implică și faptul că, în ceea ce o privește, instanța națională ia în considerare funcția încredințată Curții, care este aceea de a contribui la administrarea justiției în statele membre, și nu de a formula opinii consultative cu privire la anumite întrebări generale sau ipotetice (...).

18. Având în vedere această misiune, Curtea consideră că nu se poate pronunța cu privire la o întrebare preliminară (...) în special atunci când interpretarea solicitată vizează acte neadoptate încă de către instituțiile Comunității [a se vedea cauza 93/78, *Mattheus* (...)], atunci când procedura în fața instanței de trimitere se încheie [a se vedea cauza 338/85, *Pardini* (...)] sau când interpretarea dreptului comunitar sau examinarea validității unei norme comunitare, cerute de instanța națională, nu au nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale [cauza 126/80, *Salonia* (...)].

19. Pe de altă parte, este necesar să se reamintească faptul că (...) se recomandă ca, înainte de trimitere, instanța națională să stabilească faptele cauzei și să soluționeze problemele de drept național pur (...). De asemenea, este esențial ca instanța națională să explice motivele pentru care aceasta consideră că un răspuns la întrebările sale este necesar pentru soluționarea litigiului (...).

20. Odată ce se află în posesia acestor informații, Curtea este astfel în măsură să verifice dacă interpretarea dreptului comunitar care se solicită are legătură cu realitatea și obiectul acțiunii principale. În cazul în care reiese că întrebarea adresată nu este evident relevantă pentru soluționarea acestui litigiu, Curtea trebuie să constate că nu este competentă să se pronunțe.

(iii) Întrebări care nu sunt formulate suficient de clar

Un al treilea motiv pentru a refuza să primească o cauză poate fi că întrebările nu sunt formulate suficient de clar pentru ca CJUE să poată da o soluție juridică utilă^[80]. Această situație trebuie distinsă de situația în care CJUE extrage întrebarea reală dintr-o trimitere imperfect formulată^[81]. CJUE nu va modifica, însă, fondul întrebărilor cu care a fost sesizată. Guvernele și părțile interesate pot depune observații conform art. 20 din Statutul Curții și, dat fiind că le este notificată decizia de trimitere, ar fi incorect ca CJUE să modifice substanța întrebărilor trimise^[82].

(iv) Situația de fapt nu este suficient de clară

Strâns legat de acest al treilea motiv există un al patrulea, atunci când faptele nu sunt suficient de clare pentru ca Curtea să poată aplica regulile de drept relevante. În mod normal, Curtea va putea califica natura problemei de drept doar dacă este sesizată cu o trimitere care are un fundament de fapt adecvat. În cauza *Telemarsicabruzzo* CEJ a stabilit

^[80] Cauza C-318/00, *Bacardi-Martini SAS and Cellier des Dauphins/Newcastle United Football Club* [2003] ECR I-905.

^[81] Cauza C-88/99, *Roquette Frères SA/Direction des Services Fiscaux du Pas-de-Calais* [2000] ECR I-10465.

^[82] Cauza C-235/95, *AGS Assedic Pas-de-Calais/Dumon and Froment* [1998] ECR I-4531.

că o instanță națională este obligată să furnizeze un context de fapt și de drept suficient pentru ca CEJ să poată răspunde la întrebările adresate^[83], iar acest principiu a fost aplicat în cauze ulterioare^[84].

Cauza C-567/07, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie/Woningstichting Sint Servatius

[2009] ECR I-9021

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 87 alin. (1) a devenit art. 107 alin. (1) TFUE]

Instanța de trimitere a întrebat dacă, în cazul în care un stat membru furnizează resurse financiare întreprinderilor însărcinate cu operarea serviciilor de interes economic general, amploarea teritorială a activităților acestor întreprinderi ar trebui limitată pentru a împiedica aceste resurse de la a constitui un ajutor de stat ilegal și pentru a împiedica întreprinderile, atunci când utilizează aceste resurse într-un alt stat membru, de la denaturarea condițiilor de concurență.

CEJ

49. Prezumția de relevanță a întrebărilor adresate cu titlu preliminar de instanțele naționale nu poate fi înlăturată decât în cazuri excepționale. Astfel, întrucât întrebările adresate se referă la interpretarea dreptului comunitar, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe.

50. Cu toate acestea, dintr-o jurisprudență constantă reiese că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări [hotărârea în cauza C-320/90-C-322/90, *Telemarsicabruzzo și alții* (...)].

51. Este de asemenea important să se indice motivele exacte care au determinat instanța națională să reflecteze asupra interpretării dreptului comunitar și să aprecieze ca necesar să adreseze întrebări preliminare Curții. În acest context, este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor comunitare a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului (...).

52. Astfel, informațiile furnizate în deciziile de trimitere sunt destinate nu numai să permită Curții să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție. (...).

53. În plus, trebuie adăugat că cerința preciziei în expunerea contextului factual și normativ din acțiunea principală există în special în domeniul concurenței, care este caracterizat prin situații complexe de fapt și de drept (...).

54. Or, în speță, trebuie să se constate că a șaptea întrebare se bazează pe premisa potrivit căreia un ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE ar putea fi acordat în beneficiul Servatius în ipoteza în care aceasta din urmă ar utiliza aceste resurse publice pentru realizarea unui proiect

[83] Cauzele C-320-322/90, *Telemarsicabruzzo SpA/Circostel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni and Ministero della Difesa* [1993] ECR I-393.

[84] Cauza C-386/92, *Monin Automobiles/Franța* [1993] ECR I-2049; cauza C-458/93, *Proces penal împotriva lui Saddik* [1995] ECR I-511; cauza C-316/93, *Vaneetveld/Le Foyer SA* [1994] ECR I-763; cauza C-2/96, *Proces penal împotriva lui Sunino și Data* [1996] ECR I-1543; cauza C-257/95, *Bresle/Préfet de la Région Auvergne and Préfet du Puy-le-Dôme* [1996] ECR I-233; cauza C-378/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA/Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-1919; cauza C-384/08, *Attanasio Group Srl/Comune di Carbognano* [2010] ECR I-2055; cauza C-433/11, *SKP k.s./Kveta Polhošová EU:C:2012:702*.

viitor. (...) Totuși, nici decizia de trimitere, nici observațiile părților din acțiunea principală nu conțin elemente care, eventual, să permită să se stabilească că un astfel de avantaj ar fi fost acordat efectiv în cadrul operațiunii imobiliare în cauză în acțiunea principală, care nu a fost, de altfel, realizată din cauză că Servatius nu a obținut autorizația prealabilă necesară.

(...)

56. În consecință, trebuie să se considere că a șaptea întrebare adresată de instanța de trimitere este inadmisibilă.

(D) RECOMANDĂRI ÎN ATENȚIA INSTANȚELOR NAȚIONALE, REFERITOARE LA EFECTUAREA TRIMITERILOR PRELIMINARE

Curtea a încorporat rezultatele jurisprudenței sale în Recomandările în atenția instanțelor naționale^[85]. Paragraful 22 prevede că decizia de trimitere trebuie să conțină o expunere de motive succintă, dar suficient de completă pentru a permite Curții să își facă o idee clară cu privire la cadrul factual și juridic al cauzei principale. Aceasta trebuie să cuprindă, în special, o expunere sumară a obiectului litigiului, precum și a faptelor pertinente; conținutul dispozițiilor naționale relevante; dispozițiile dreptului Uniunii pertinente în speță, identificate cât mai precis posibil; expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii și legătura dintre aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal; un scurt rezumat al argumentelor pertinente ale părților din litigiul principal, dacă este cazul.

(E) LIMITELE COMPETENȚEI CJUE DE A REFUZA SĂ SE PRONUNȚE

CJUE exercită un mai mare control asupra admisibilității trimiterilor preliminare decât în primii ani ai Comunității. Pe de altă parte, a afirmat cu claritate că nu va refuza să se pronunțe decât dacă problema de drept al UE a cărei interpretare se cere este în mod evident inaplicabilă în litigiul dedus judecătii instanței naționale sau nu are nicio legătură cu obiectul acțiunii respective^[86]. Formula standard utilizată în prezent de CJUE este că o cerere de pronunțare a unei hotărâri prealabile va fi considerată inadmisibilă doar dacă este evident că interpretarea dreptului UE solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică ori atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate^[87].

^[85] Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare [2012] JO C338/01.

^[86] Cauza C-118/94, *Associazione Italiana per il World Wildlife Fund/Regione Veneto* [1996] ECR I-1223; cauza C-129/94, *Proces penal împotriva lui Bernaldez* [1996] ECR I-1829; cauza C-264/96, *ICI Chemical Industries plc (ICI)/Colmer (HM Inspector of Taxes)* [1998] ECR I-4695; cauzele C-215 și 216/96, *Bagnasco/BPN and Carige* [1999] ECR I-135; cauza C-379/98, *PreussenElektra AG (supra, nota 74)*, pct. 38-39; cauza C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* [2006] ECR I-8339; cauza C-295/05, *Asemfo/Transformacion Agraria SA* [2007] ECR I-2999.

^[87] Cauza C-210/06, *Cartesio (supra, nota 16)*, pct. 67; cauza C-544/07, *Rüffler/Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu* [2009] ECR I-3389, pct. 38; cauza C-314/08, *Filipiak/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu* [2009] ECR I-11049, pct. 42; cauza C-484/08, *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid/Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)* [2010] ECR I-4785, pct. 19; cauza C-440/08, *Gielen/Staatssecretaris van Financiën* [2010] ECR I-2323, pct. 29; cauza C-470/12, *Pohotovost sro/Miroslav Vašuta* EU:C:2014:101, pct. 27.

Cauza C-314/08, *Filipiak/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*

[2009] ECR I-11049

Trimiterea se referea la refuzul autorităților fiscale poloneze de a acorda domnului Filipiak dreptul la avantaje fiscale în ceea ce privește plata contribuțiilor de asigurări sociale și a contribuțiilor de asigurări sociale de sănătate în anul fiscal, în cazul în care contribuțiile au fost plătite într-un stat membru, altul decât statul de impozitare, chiar dacă astfel de avantaje fiscale sunt acordate contribuabililor ale căror contribuții sunt plătite în statul membru de impozitare.

CEJ

40. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii instituite la articolul 234 CE, numai instanța națională, care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului comunitar, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (...).

41. Cu toate acestea, Curtea a hotărât de asemenea că, în circumstanțe excepționale, este îndreptățită să analizeze condițiile în care este sesizată de instanța națională în scopul de a-și verifica propria competență [...] hotărârea în cauza 244/80, *Foglia* (...) punctul 21, (...) *PreussenElektra*, punctul 39 și *Rüffler*, punctul 37).

42. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului comunitar nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (...).

43. În această privință, trebuie să se constate că reiese în mod clar din decizia de trimitere că, independent de problema constituționalității dispozițiilor în cauză, acțiunea principală și prima întrebare preliminară se referă la problema compatibilității din perspectiva dreptului comunitar a unei reglementări în temeiul căreia dreptul la o reducere a impozitului în funcție de cotizațiile la asigurarea de sănătate plătite și dreptul de a deduce din baza de impozitare cotizațiile la asigurarea socială care au fost plătite sunt refuzate în situația în care respectivele cotizații au fost plătite într-un alt stat membru.

44. A doua întrebare se înscrie în continuarea celei dintâi (...) Prin aceasta se urmărește să se stabilească, în esență, dacă, în ipoteza în care articolul 43 CE s-ar opune unor dispoziții cum sunt cele în discuție în acțiunea principală, supremația dreptului comunitar ar impune instanței naționale să aplice dreptul comunitar și să înlăture aplicarea dispozițiilor naționale în litigiu și aceasta înainte chiar să producă efecte. Hotărârea din 7 noiembrie 2007 a *Trybunał Konstytucyjny* prin care s-a statuat în sensul neconformității respectivelor dispoziții cu anumite prevederi din Constituția poloneză.

45. Având în vedere cele de mai sus, nu rezultă în mod evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, că problema este de natură ipotetică sau că, în speță, Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate.

(F) REZUMAT

- i. CEJ va refuza să accepte o trimitere în temeiul art. 267 atunci când întrebarea trimisă este ipotetică, când aceasta nu este relevantă în raport cu substanța litigiului principal, când întrebarea nu este suficient de clară pentru a primi un răspuns juridic care

- să aibă semnificație și când faptele sunt insuficient de clare pentru ca normele juri-dice să poată fi aplicate.
- ii. Curtea va refuza, totuși, să pronunțe o hotărâre preliminară numai dacă este extrem de evident că interpretarea dreptului UE care se solicită nu are nicio legătură cu situația de fapt a cauzei principale sau cu obiectul acesteia, dacă problema este ipo-tetică sau dacă CJUE nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate.
 - iii. Retorica folosită în cauze trimise în temeiul art. 267 va fi deseori formulată în termeni tradiționali: hotărârea va vorbi despre cooperarea dintre instanțele naționale și CJUE și despre faptul că revine instanței naționale competența de a decide dacă să trimită o cerere preliminară sau nu^[88]. Acest limbaj încă are importanță. Raportul dintre instanțe în cadrul aplicării art. 267 este unul de cooperare.
 - iv. Cu toate acestea, a devenit normal în prezent ca formulele tradiționale să fie comple-tate de rezerve exprimate în mod corespunzător, ceea ce arată în mod clar că CJUE nu se va pronunța dacă întrebările nu sunt pertinente sau dacă sunt ipotetice etc.^[89]
 - v. Schimbările în retorică au atras schimbări în realitate. Cooperarea dintre instanțele naționale și CJUE încă există, dar cea din urmă nu mai este doar un receptor pasiv pentru orice îi este pus sub ochi. Curtea a ajuns să exercite un control pozitiv asupra propriei competențe într-o manieră care o evocă pe cea a majorității instanțelor superioare.

7. HOTĂRĂREA PRONUNȚATĂ: INTERPRETARE VERSUS APLICARE

Discuția precedentă s-a concentrat asupra problemei dacă trebuie sau nu adresată o ce-rere preliminară, din perspectiva instanței naționale, și dacă trimiterea ar trebui primită, din perspectiva CJUE. În continuare, vom examina efectele unei hotărâri preliminare pro-nunțate de CJUE.

Articolul 267 conferă CJUE competența de a interpreta tratatul, dar nu o împuternicește în mod expres să aplice tratatul situației de fapt dintr-o cauză concretă. Se consideră că tocmai această distincție între interpretare și aplicare caracterizează diviziunea de com-petențe între CJUE și instanțele naționale: prima interpretează tratatul, ultimele aplică interpretarea respectivă la situația de fapt dintr-un caz concret. Se apreciază că această distincție deosebește raportul dintre instanțele naționale și CJUE de un sistem cu caracter federal, de control ierarhic, în care instanța superioară poate să decidă în cauza res-pectivă.

Teoria și realitatea nu au mers însă întotdeauna mână în mână. Linia de demarcație dintre interpretare și aplicare poate fi periculos de subțire, cu atât mai mult cu cât multe dintre întrebările trimise Curții sunt, prin natura lor, foarte detaliate și pot fi rezolvate numai printr-un răspuns specific. Cu cât este mai detaliată interpretarea furnizată de CJUE, cu atât mai mult seamănă a aplicare. În plus, este obișnuit ca CJUE să ofere „orientări” instan-

[88] A se vedea, e.g., cauza C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF)/Autonome Provinz Bozen* [1999] ECR I-5613.

[89] A se vedea, e.g., cauzele C-332, 333 și 335/92, *Eurico Italia Srl/Ente Nazionale Risi* [1994] ECR I-711.

tei naționale în legătură cu modul în care chestiunea de drept ar trebui aplicată la speță, ceea ce estompează și mai mult linia dintre interpretare și aplicare.

Justitiabilii au susținut adesea că CJUE ar trebui să refuze să se pronunțe atunci când prin întrebarea adresată nu se urmărea interpretarea, ci mai degrabă aplicarea tratatului. Curtea nu a fost descurajată de asemenea obiecții. Astfel, în cauza *Van Gend en Loos*^[90], s-a susținut că întrebarea adresată, referitoare la clasificarea tarifară a substanței chimice uree-formaldehidă, urmărea nu interpretarea tratatului, ci mai degrabă aplicarea legislației relevante olandeze în domeniul vamal. Curtea a respins argumentul, afirmând că întrebarea se referea la interpretare: înțelesul care trebuia să fie atribuit noțiunii de taxe existente anterior intrării în vigoare a tratatului.

Disponibilitatea de a răspunde în detaliu poate fi remarcată în alte cauze. Cauza *Cristini*^[91] privea sensul art. 7 alin. (2) din Regulamentul nr. 1612/68, care prevede că un lucrător comunitar care lucrează în alt stat membru este îndreptățit la aceleași „avantaje sociale” ca lucrătorii resortisanți ai statului respectiv. Întrebarea pusă de instanța franceză era dacă aceasta însemna că o prevedere care permitea familiilor franceze numeroase să beneficieze de tarife reduse pe căile ferate constituia un „avantaj social” inclus în sfera de aplicare a art. 7 alin. (2). CEJ a negat că avea competența de a soluționa cauza concretă, deși în realitate a făcut exact acest lucru și a răspuns întrebării afirmând că noțiunea de „avantaj social” includea reducerea de tarife respectivă.

Cauza *Marleasing*^[92] oferă un alt exemplu al naturii detaliate a hotărârilor CEJ. Curtea a formulat un răspuns detaliat la întrebarea dacă art. 11 din Directiva 68/151 prevedea în mod exhaustiv tipurile de motive pentru anularea înmatriculării unei societăți comerciale. Hotărârea a oferit instanței naționale un răspuns foarte amănunțit, care presupunea că instanța spaniolă urma să execute pur și simplu hotărârea CEJ.

Disponibilitatea Curții de a oferi răspunsuri foarte specifice ajută la estomparea liniei dintre interpretare și aplicare. De asemenea, acest lucru servește la transformarea ideii că CJUE și instanțele naționale sunt separate, dar egale, fiecare cu rolurile care le-au fost desemnate, într-una iluzorie. Cu cât mai detaliată este hotărârea CJUE, cu atât mai puțin are de făcut instanța națională, în afară de a executa hotărârea din speță.

CJUE va fi motivată în mod deosebit să furnizeze „răspunsul” atunci când dorește să mențină maximum de control asupra dezvoltării dreptului dintr-un anumit domeniu, după cum ilustrează cauzele privind răspunderea statelor membre pentru prejudicii. Astfel, Curtea a furnizat „orientări” instanței naționale în legătură cu întrebarea dacă existase o încălcare suficient de gravă din perspectiva condițiilor stabilite^[93]. A mers încă și mai departe, afirmând că are suficiente informații pentru a rezolva acest aspect al cauzei în totalitate^[94].

În termeni mai generali, Tridimas a distins trei abordări în jurisprudența CJUE.

[90] Cauza 26/62 [1963] ECR 1.

[91] Cauza 32/75, *Cristini/SNCF* [1975] ECR 1085, pct. 19.

[92] Cauza C-106/89, *Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentacion SA* [1990] ECR I-4135.

[93] Cauzele C-46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Germania* [1996] ECR I-1029.

[94] Cauza C-392/93, *R/HM Treasury, ex p British Telecommunications plc* [1996] ECR I-1631.

**T. TRIDIMAS, Constitutional Review of Member State Action:
The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction**

**(Revizuirea constituțională a acțiunilor statelor membre:
virtuțile și viciile unei competențe incomplete)^[95]**

Se pot distinge trei categorii de cauze, în funcție de specificul hotărârii.

CEJ poate da un răspuns atât de precis încât acesta nu lasă instanței de trimitere nicio marjă de manevră și îi furnizează o soluție gata făcută pentru litigiu (cauze de rezultat); Curtea poate, în mod alternativ, să furnizeze instanței de trimitere orientări cu privire la modul de soluționare a litigiului (cauze de îndrumare); în sfârșit, poate răspunde la întrebare în termeni atât de generali încât în realitate își declină competența în favoarea sistemului judiciar național cu privire la problema de drept supusă atenției (cauze de deferență).

(...)

Abordarea de rezultat prezintă o serie de avantaje clare. Hotărârea CEJ soluționează aspectele legate de dreptul comunitar ale litigiului și evită orice întârzieri și costuri suplimentare (...). Abordarea nu este, însă, lipsită de dezavantaje. Folosită în mod necorespunzător, aceasta poate conduce CEJ aproape la aplicarea dreptului asupra situației de fapt, depășindu-și astfel funcția pe care o are în cadrul procedurii trimitărilor preliminare. Instanțele naționale pot lua în nume de rău ceea ce percep drept uzurparea propriei lor competențe, deși se pare că, în practică, acest lucru este rareori o problemă. Mai important, excesul de specificitate poate determina instanța să se preocupe de faptele cauzei, să încurajeze supra-centralizarea și să distragă de la funcția fundamentală a Curții, care este aceea de a promova o interpretare uniformă a dreptului și de a supraveghea universul judiciar al Comunității. Cu toate că poate fi preferată de părțile litigiului, recurgerea excesivă la abordarea de rezultat ar putea, în realitate, mai degrabă reduce decât favoriza securitatea juridică. Cu cât este mai precisă hotărârea, cu atât mai dificilă devine distincția elementelor de principiu din cuprinsul său, și cu atât mai mult scade valoarea de precedent a acesteia.

Abordarea de îndrumare, pe de altă parte, presupune la rândul său un amestec de merite și dezavantaje. Instanța de trimitere și justițiabilii pot rămâne cu un sentiment de incompletitudine. Cu cât este mai generală și vagă hotărârea, cu atât este mai mare riscul ca instanțele naționale să ezite să facă trimiteri, decidând singure asupra conceptelor de drept comunitar și aducând astfel atingere interpretării uniforme a acestuia. Astfel de neajunsuri sunt atenuate în abordarea de deferență. Ca latură pozitivă, orientările oferă instanțelor naționale o miză nu numai în aplicarea dreptului comunitar – pe care, în multe cazuri, acestea vor fi cel mai bine echipate pentru a-l aplica –, dar, de asemenea, în conturarea ordinii juridice comunitare. Din punct de vedere constituțional, orientările reprezintă un mijloc de a invita instanțele naționale să ia parte la construcția edificiului UE și a le oferi o miză în alcătuirea statului de drept. Sistemele judiciare naționale au oportunitatea de a modela principiile UE prin raportare la particularitățile și sensibilitățile sistemului lor juridic. (...) Ar trebui remarcat, în acest context, că o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu constituie un dialog între CJUE și instanța de trimitere, ci o conversație cu toate sistemele naționale. O trimitere efectuată de o instanță dintr-un stat membru poate avea repercusiuni la fel de profunde, sau chiar mai profunde, în alte state. Orientarea încurajează experimentarea la nivel național și pare a se alinia mai bine cu modelul federalismului de cooperare.

Davies adoptă totuși un punct de vedere oarecum diferit asupra dinamicii competențelor în legătură cu aplicarea art. 267, privind instanța națională ca păstrând o libertate de alegere considerabilă în cadrul sistemului de trimiteri preliminare.

^[95] (2011) 9 I-CON 737, 739, 754-755, cu italice în original.

G. DAVIES, Activism Relocated. The Self-Restraint of the European Court of Justice in its National Context

(Un activism transferat. Auto-limitarea Curții Europene de Justiție în context național)^[96]

În urma unei trimeri (CJUE) poate oferi un răspuns care decide, în esență, asupra justificărilor și proporționalității și determină astfel deznodământul cauzei, dar a face acest lucru presupune în mod inevitabil că interacționează cu particularitățile cauzei, ceea ce face răspunsul mai ușor de distins pentru alți judecători și mai puțin general aplicabil. În mod alternativ, Curtea poate răspunde în abstracțiuni și principii generale, oferind reguli largi, dar, procedând astfel, trebuie să accepte faptul că răspunsurile sale doar ghidează judecătorul național, și nu controlează rezultatele. În cazul în care încearcă să nuanțeze această alegere, prin stabilirea unor norme generale care sunt, de asemenea, hotărâtoare – de exemplu, prin excluderea unor tipuri cuprinzătoare de măsuri ca pur și simplu nejustificate –, riscă să dea naștere unor acuzații că a anticipat întrebări în mod inerent factuale și contextuale, și, prin urmare, nu doar a interpretat dreptul, ci l-a și aplicat, depășindu-și competența. Prin distribuirea funcțiilor judiciare folosind distincția oarecum artificială și neclară dintre fapt și drept, interpretare și aplicare, procedura trimerilor preliminare creează un echilibru de putere, de care Curtea cu greu se poate detașa.

8. DEZVOLTAREA UNUI SISTEM JUDICIAR AL UNIUNII EUROPENE: INSTANȚELE NAȚIONALE ȘI CJUE

Discuția a parcurs până acum aspecte diferite ale sistemului trimerilor preliminare. Cu toate acestea, este important să facem un pas înapoi și să analizăm de manieră mai generală implicațiile pe care le au asupra dezvoltării sistemului judiciar al UE dezvoltarea precedentului, conceptul *acte clair* și delegarea sectorială a atribuțiilor către instanțele naționale.

(A) PRECEDENTUL

Să începem prin a examina doctrina precedentului judiciar. Hotărârea din cauza *Da Costa* a reprezentat un pas rațional pentru CEJ. Rasmussen a arătat pe bună dreptate că autoritatea hotărârilor Curții a fost sporită ca urmare a acestei hotărâri, din moment ce au devenit obligatorii pentru instanțele naționale^[97]. Raportul dintre instanțele naționale și CEJ a suferit modificări. Nu mai este bilateral, situație în care hotărârile sunt relevante numai pentru instanța națională care le-a solicitat. A devenit multilateral, în sensul că hotărârile CEJ produc efecte față de toate instanțele naționale. Decizia luată în cauza *CILFIT* de a întări doctrina precedentului judiciar a fost la fel de semnificativă: hotărârile CEJ urmau să fie obligatorii în situații în care problema de drept era identică, chiar dacă întrebările adresate în cauzele anterioare erau diferite și chiar dacă tipurile procedurilor în care a fost discutată problema erau diferite.

Dezvoltarea doctrinei precedentului era în mare parte inevitabilă. Mecanismul inițial de raport bilateral dintre CJUE și instanțele naționale, în care hotărârile CJUE produceau efecte numai față de instanța de trimitere care le-a solicitat, era nerealist. În sens literal, ar fi în-

^[96] (2012) 19 JEPP 76, 83.

^[97] RASMUSSEN (supra, nota 49).

semnat că ar fi trebuit pronunțată o hotărâre preliminară chiar dacă întrebarea adresată de instanța națională o repeta pe cea dintr-o cauză soluționată anterior de CJUE. În acest caz, Curtea ar fi „obligată” în mod oficial să judece cauza, sfârșind prin a ajunge la aceeași concluzie la care ajunsese anterior. Nu este normal ca un sistem judiciar să funcționeze în acest fel. CJUE s-ar satura repede de pierderea de timp și resurse. Instanțele naționale nu ar vedea rațiunea existenței unui sistem care pune presiune pe ele să permită ca aceleași chestiuni să fie judecate din nou, în condițiile în care CJUE deja a pronunțat o hotărâre motivată.

Este adevărat că sistemul precedentului înseamnă că o instanță națională ar putea interpreta greșit o hotărâre anterioară a CJUE. Acest lucru nu subminează, însă, caracterul rațional al sistemului precedentului judiciar, din moment ce, per total, duce la un sistem mai eficient de drept al Uniunii. Un sistem bazat pe precedent judiciar presupune în mod inevitabil un oarecare „preț al erorii”: posibilitatea comiterii de greșeli de către instanțele naționale. Cu toate acestea, precedentul are și „beneficii” considerabile. Cel mai important, instanțele naționale devin ele însele organe de punere în aplicare a dreptului Uniunii. Atunci când Curtea a delegat o problemă de drept, instanțele naționale aplică hotărârea respectivă fără să mai recurgă la CJUE. Din această perspectivă, instanțele naționale sunt „înscrise” într-o rețea de instanțe judecătorești care aplică dreptul UE, cu CJUE în vârful rețelei. Ele devin organe „delegate” cu punerea în aplicare a dreptului UE și parte dintr-o ierarhie judiciară mai largă a UE. Așadar, prețul plătit pentru sistemul precedentului trebuie cântărit față de beneficii. Acestea includ volumul crescut de drept al UE care poate fi dedus judecății concomitent, în mod corect în cele mai multe dintre cazuri, precum și importantul avantaj simbolic care decurge din recunoașterea faptului că instanțele naționale sunt parte din ierarhia judiciară a UE. În consecință, nu este surprinzător că CJUE a afirmat în raportul său pentru CIG din 1996 că „instanțele naționale sunt chemate să joace un rol central ca instanțe cu competențe generale privind dreptul comunitar”^[98]. Trebuie remarcat că un studiu a evidențiat o foarte mare rată de implementare la nivel național a hotărârilor CJUE: 96,3%^[99].

(B) ACTE CLAIR

Să trecem acum la discuția despre *acte clair*. În cauza *CILFIT*, Curtea a avut de făcut o alegere. Ar fi putut să respingă doctrina *acte clair* în dreptul UE, abordare susținută de avocatul general Capotorti^[100]. Curtea însă a refuzat să urmeze acest punct de vedere și a acordat în schimb doctrinei *acte clair* susținere limitată. S-ar putea susține, după cum am văzut mai sus, că adevăratul său obiectiv a fost să îi dea o lovitură mortală, înconjurând-o într-un labirint de restricții sau, într-o opinie mai moderată, să convingă instanțele naționale să aplice doctrina cu responsabilitate.

Ar trebui, totuși, să facem distincție între scop și efect. Astfel, chiar dacă acceptăm teza avansată de Mancini și Keeling despre scopul avut în vedere de Curte, efectul este de a lăsa în competența instanțelor naționale cauze „clare” care se circumscriu condițiilor stabile. În astfel de cauze, instanțele naționale operează din nou ca organe ale CJUE dele-

^[98] Raport al Curții de Justiție (*supra*, nota 5), pct. 15.

^[99] S. NYIKOS, „The Preliminary Reference Process: National Court Implementation, Changing Opportunity Structures and Litigant Desistment” (2003) 4 EUP 397.

^[100] [1982] ECR 3415, 3439.

gate cu aplicarea dreptului UE. Astfel, Curtea poate să-și folosească timpul pentru a rezolva cauze mai problematice. Condițiile din cauza *CILFIT* contribuie la asigurarea faptului că instanțele naționale nu vor considera cu ușurință cauzele ca fiind *acte clair*, ci numai dacă nu au niciun fel de îndoială cu privire la interpretarea dreptului, deși este adevărat, fără îndoială, că instanțele naționale pot interpreta aceste condiții în mod diferit^[101].

Cu toate acestea, aprobarea circumstanțiată dată conceptului de *acte clair* poate fi privită ca rațională, din moment ce analiza cost/beneficii, discutată în contextul precedentului, se aplică și aici. Faptul că o instanță națională poate aplica uneori greșit criteriile stabilite, intenționat sau neintenționat, nu atrage eșecul întregii teorii. Aceste costuri trebuie puse în balanță cu beneficiile: cauzele simple pot fi rezolvate cu celeritate de instanțele naționale. Mai mult, această metodă de a soluționa astfel de cauze accentuează rolul instanțelor naționale ca parte a unei ierarhii judiciare mai complexe, cu Curtea de Justiție situată la vârf.

În plus, există mecanisme „de siguranță” în cadrul acestui sistem, independent de condițiile stabilite în cauza *CILFIT*, așa încât nu ar trebui supraestimat pericolul ca interpretările greșite de către instanțele naționale să se integreze în sistem. Singura preocupare este că o instanță națională ar putea refuza să trimită o cerere, deși condițiile *CILFIT* pentru a nu trimite nu sunt îndeplinite. O instanță națională hotărâtă să procedeze astfel în mod intenționat este totuși conștientă în prezent de posibilitatea angajării răspunderii statului ca urmare a cauzei *Köbler*^[102]. De asemenea, mai există posibilitatea ca statele membre să fie subiect al unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul art. 258 TFUE. În orice caz, problema mai poate totuși să ajungă înaintea CJUE de la o altă instanță din cadrul aceluiași sistem de drept sau dintr-un sistem de drept diferit. CJUE mai are și posibilitatea de a corecta interpretările aberante ale instanțelor naționale în contextul unei cauze referitoare la o problemă asemănătoare cu care a fost sesizată, deși efectele hotărârii asupra deciziilor naționale anterioare vor fi supuse condițiilor din cauza *Kühne*^[103].

(C) DELEGAREA SECTORIALĂ

Discuția ar fi incompletă dacă nu am lua în considerare ce semnificație efectivă are delegarea sectorială a responsabilității către instanțele naționale: o alegere conștientă făcută de UE de a delega instanțelor naționale anumite atribuții de aplicare și executare a dreptului Uniunii, așa cum s-a întâmplat în contextul politicii concurenței^[104].

Rățiunea acestei descentralizări a fost educațională. Anterior reformelor, Comisia era însărcinată cu rolul inițial de executant al politicii în domeniul concurenței. Ea nu poseda însă resursele necesare pentru îndeplinirea acestei sarcini și, prin urmare, a solicitat asistența instanțelor naționale. Acestea au jucat dintotdeauna un rol în punerea în aplicare a politicii în domeniul concurenței, dar acesta a fost generalizat în mod conștient, astfel încât încălcările clare ale dreptului concurenței să poată fi sancționate la nivel național, permițând astfel Comisiei și instanțelor UE să rezolve problemele mai dificile sau acelea care ridicau chestiuni noi de principiu. O asemenea delegare sectorială a fost facilitată de valoarea acumulată în timp de precedent în UE.

[101] TRIDIMAS (*supra*, nota 15) 41-44; ARNULL, „Law Lords” (*supra*, nota 50) 75-79.

[102] Cauza C-224/01, *Köbler/Austria* [2003] ECR I-10239.

[103] Pp. 535-536.

[104] *Infra*, Capitolul 26.

9. DEZVOLTAREA UNUI SISTEM JUDICIAR AL UNIUNII EUROPENE: CJUE, TRIBUNALUL ȘI INSTANȚELE NAȚIONALE

(A) PROBLEMA AGLOMERĂRII ROLULUI INSTANȚELOR

Dezvoltarea sistemului de hotărâri preliminare a dotat instanțele naționale, ca parte a sistemului judiciar al UE conceput în linii mari, atât cu competența, cât și cu obligația de a aplica dreptul UE în cauzele deduse judecării lor^[105]. Acest lucru a fost esențial în asigurarea „funcționării” sistemului. Există, totuși, probleme cu sistemul actual, care au determinat discuții cu privire la reformă.

Catalizatorul inițial a fost volumul de muncă tot mai mare al Curții, care a avut în mod inevitabil un impact asupra duratei de timp în care se pronunța o hotărâre preliminară. Numărul de trimiteri preliminare prezentate în anul 2009 a fost de 302, în 2010 a fost de 385^[106], iar în 2013 a crescut la 450^[107]. CJUE a redus cu succes durata de soluționare a hotărârilor preliminare. La un moment dat dura aproape doi ani, dar în 2013 a fost de 16,3 luni, cu toate că aceasta a însemnat o creștere față de 15,6 luni în 2012.

Reducerea timpului necesar pentru obținerea unei hotărâri preliminare s-a datorat parțial modificărilor aduse pentru a accelera procedura. Astfel, există acum o obligație în sarcina CJUE de a decide cauzele cu un minim de întârziere, în cazul în care o persoană se află în arest^[108]. Există prevederi pentru desfășurarea unei proceduri accelerate în cauze urgente^[109]. Utilizarea acestei proceduri este însă condiționată de aprobarea de către președintele Curții, iar, din cele paisprezece cereri depuse în 2013, niciuna nu a fost acceptată^[110]. Hotărârile preliminare pot fi pronunțate pe calea unei ordonanțe motivate, în cuprinsul căreia CJUE face trimitere la jurisprudența anterioară, în anumite tipuri de cauze: cele în care întrebarea preliminară este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja, cele în care răspunsul la întrebare poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau cele în care răspunsul poate fi dat fără nicio îndoială rezonabilă^[111]. Procedura a fost utilizată de treizeci și trei de ori în 2013^[112]. În plus, o cauză poate fi soluționată fără concluziile avocatului general^[113], opțiune folosită în 48% din hotărârile pronunțate în 2013^[114]. Reducerea duratei de desfășurare a unei proceduri preliminare a fost datorată în parte și creșterii numărului de judecători ai CJUE ca urmare a extinderii UE. Sporirea efectivă a numărului de judecători cu treisprezece a permis soluționarea unui număr mai mare de cauze.

[105] Pentru o analiză a factorilor care influențează rata trimerilor preliminare din partea diferitelor instanțe naționale, a se vedea M. BROBERG și N. FINGER, „Variations in Member States' Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanation?” (2013) 19 EUJ 488.

[106] Proceduri în fața Curții de Justiție, Raport Anual din 2010, disponibil la http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels.

[107] Proceduri în fața Curții de Justiție, Raport Anual din 2013, disponibil la <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/qdag14001enc.pdf>.

[108] Art. 267 alin. (4) TFUE.

[109] Regulamentul de procedură al Curții de Justiție (*supra*, nota 44), art. 105.

[110] Proceduri în fața Curții de Justiție, Raport Anual din 2013 (*supra*, nota 107) 10.

[111] *Idem*, art. 99.

[112] Proceduri în fața Curții de Justiție, Raport Anual din 2013 (*supra*, nota 107) 10.

[113] Art. 252 TFUE; Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene – art. 20, disponibil la http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/staut_cons_en.pdf.

[114] Proceduri în fața Curții de Justiție, Raport Anual din 2013 (*supra*, nota 107) 10.

Există, totuși, motive pentru a pune la îndoială dacă recenta diminuare a timpului necesar pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare poate fi menținută în anii următori. Avantajul unui număr crescut de judecatori provenind din noile state membre poate fi însă contracarat prin creșterea corespunzătoare a numărului de trimeri, de la respectivele instanțe naționale, pe măsură ce avocații din aceste țări devin mai familiarizați cu valorificarea dreptului UE^[115], cu toate că practica în acest sens este încă în curs de formare^[116]. Impactul Tratatului de la Lisabona este la fel de important. Caracterul acum obligatoriu al Cartei drepturilor fundamentale, precum și faptul că spațiul de libertate, securitate și justiție este supus, în prezent, procedurii ordinare în temeiul art. 267, vor însemna o creștere netă a trimerilor preliminare, mai ales pentru că multe măsuri în domeniul SLSJ sunt controversate și au impact asupra libertăților civile. În termeni mai generali, s-a afirmat că cifrele referitoare la numărul de trimeri sunt surprinzător de scăzute, având în vedere ce ar putea fi de așteptat cu privire la impactul dreptului UE^[117].

În timp ce accentul în ceea ce privește de volumul de lucru a fost pus în principal pe CJUE, în ultimii ani Tribunalul a ajuns sub o presiune din ce în ce mai mare. Tribunalul a finalizat 527 de cauze în 2010, dar existau încă 1300 de cauze pendinte în decembrie 2010. Până în 2013 au existat 790 de cauze noi, o creștere de 30% față de anul precedent, 702 de cauze finalizate și 1325 de cauze aflate pe rol.

Prin urmare, este important să examinăm posibilele reforme ale sistemului trimerilor preliminare^[118]. Gama de astfel de reforme a fost analizată în două documente anterioare Tratatului de la Nisa: unul a fost scris de către cei care activau la acel moment în sânul CEJ și TPI^[119], denumit în continuare „Documentul instanțelor”; celălalt a fost realizat, la cererea Comisiei, de un grup de lucru format în mare parte din foști judecatori ai CEJ^[120], denumit în continuare „Raportul Due”, purtând numele președintelui grupului. Catalizatorul pentru elaborarea celor două documente a fost creșterea numărului de trimeri preliminare și, prin urmare, greutatea astfel plasată pe umerii Curții.

(B) LIMITAREA INSTANȚELOR NAȚIONALE CARE POT TRIMITE O CERERE PRELIMINARĂ

În timp ce exista un oarecare „precedent” pentru ideea că o hotărâre preliminară poate fi solicitată numai de către o instanță națională ale cărei hotărâri nu mai pot fi supuse

[115] M. BOBEK, „Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice” (2008) 45 CMLRev 1611.

[116] M. BOBEK, „Talking Now? Preliminary Rulings in and from the New Member States” (2014) 21 MJ 781.

[117] M. BOBEK, „The Court of Justice, the National Courts and the Spirit of Cooperation: Between Dichtung and Wahrheit”, în A. LAZOWSKI și S. BLOCKMANS (ed.), *Research Handbook on EU Institutional Law* (Edward Elgar, 2014), Capitolul 14.

[118] T. KENNEDY, „First Steps Towards a European Certiorari?” (1993) 18 ELRev 121; RASMUSSEN (*supra*, nota 54); P. CRAIG, „The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered”, în G. DE BÜRCA și J.H.H. WEILER (ed.), *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2001), Capitolul 6; J.H.H. WEILER, „Epilogue: The Judicial Après Nice”, în *idem*, 215; C. TURNER și R. MUNOZ, „Revising the Judicial Architecture of the European Union” (1999–2000) 19 YBEL 1; A. ARNULL, „Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the European Union” (1999) 24 ELRev 516; A. DASHWOOD și A. JOHNSTON (ed.), *The Future of the Judicial System of the European Union* (Hart, 2001); I. PERNICE, J. KOKOTT și C. SAUNDERS (ed.), *The Future of the European Judicial System in Comparative Perspective* (Nomos, 2006).

[119] Viitorul sistemului judiciar al Uniunii Europene (Propuneri și reflecții) (mai 1999), în continuare VSJ.

[120] Raport al grupului de lucru privind viitorul sistemului instanțelor Comunităților Europene (ianuarie 2000), în continuare GL.

niciunei căi de atac în dreptul intern^[121], Documentul instanțelor și Raportul Due s-au împotrivit ferm ca această posibilitate să fie folosită în mod general pentru a limita formularea cererilor preliminare^[122]. Acest lucru nu este surprinzător. Capacitatea oricărei instanțe naționale de a trimite o cerere preliminară a fost esențială pentru dezvoltarea dreptului Uniunii, atât din punct de vedere practic, cât și din perspectivă teoretică.

Din punct de vedere practic, în mod obișnuit cauzele care au ridicat probleme importante de drept al Uniunii au venit pe calea unor trimiteri de la instanțe naționale de grad inferior. A limita abilitatea de a trimite ar avea ca rezultat situația ca disputele să fie duse până la vârful ierarhiei judiciare naționale numai pentru a putea obține o trimitere către CJUE. Aptitudinea oricărei instanțe naționale de a trimite este, de asemenea, o garanție împotriva posibilității ca o instanță de ultim grad să fie „conservatoare sau recalcitrantă” și deci reticentă să trimită.

Din punct de vedere teoretic, abilitatea oricărei instanțe naționale de a trimite a scos în evidență întrepătrunderea dreptului Uniunii la toate nivelurile sistemelor de drept naționale. Într-adevăr, chiar și în situația în care trimiterile ar fi limitate la instanțele de ultim grad, instanțele inferioare tot ar mai avea abilitatea de a aplica precedentul existent. Faptul că orice instanță națională poate trimite evidențiază, totuși, realitatea că o persoană poate valorifica dreptul UE în mod direct la orice nivel al sistemului de drept național.

(C) UN MECANISM DE FILTRARE BAZAT PE NOUTATEA, COMPLEXITATEA SAU IMPORTANȚA ÎNTREBĂRII

Această reformă ar permite Curții „să se concentreze cu totul asupra acelor întrebări care sunt fundamentale din punctul de vedere al uniformității și dezvoltării dreptului comunitar”^[123]. Raportul Due a pledat în favoarea unor limite de acest tip^[124]. S-a sugerat că instanțele naționale de ultim grad ar trebui să fie obligate să trimită numai întrebări care sunt „suficient de importante pentru dreptul comunitar” și doar în situația în care au rămas încă „îndoieli rezonabile” după analiza efectuată de instanțele inferioare. Această idee s-a bucurat de susținere limitată și din partea Asociației Consiliilor de Stat^[125]. Sugestia de față prezintă două probleme.

În primul rând, „instanțele naționale s-ar putea abține să trimită cereri preliminare către Curtea de Justiție, pentru a evita ca trimiterile lor să fie respinse ca lipsite de interes”^[126]. Aceasta ar putea pune în pericol mecanismul care asigură că dreptul Uniunii este interpretat uniform în toate statele membre.

În al doilea rând, cei care sunt în favoarea acestei abordări fac trimitere în mod obișnuit la Statele Unite ale Americii, unde Curtea Supremă decide ce cauze este dispusă să soluționeze. Diferența crucială este că sistemul american este unul bazat pe control ierarhic, pe când cel al Uniunii Europene este unul de trimitere. În Statele Unite, dacă Curtea Supremă

^[121] Art. 68 CE.

^[122] VJ (supra, nota 119) 23-24; GL (supra, nota 120) 12-13.

^[123] VJ (supra, nota 119) 25; cauza C-338/95, *Wiener/Hauptzollamt Emmerich* [1997] ECR I-6495, AG Jacobs.

^[124] GL (supra, nota 120) 14-15.

^[125] Asociația Consiliilor de Stat (supra, nota 53) 14. A se vedea, de asemenea, T. DE LA MARE și C. DONNELLY, „Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis”, în P. CRAIG și G. DE BÜRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 13.

^[126] VJ (supra, nota 119) 25.

refuză să primească o cauză, va exista o hotărâre cu privire la problema de drept respectivă pronunțată de către o instanță inferioară federală sau de către o instanță statală. Situația în UE este complet diferită. Instanța națională încă nu a soluționat cauza. Ea a trimis cererea preliminară și, dacă CJUE refuză să răspundă pentru că problema nu este suficient de nouă sau importantă, nu va exista nicio hotărâre pronunțată de o instanță a Uniunii. Acest lucru pune instanța națională într-o poziție dificilă. Ea ar putea să încerce să hotărască singură cu privire la chestiunea de drept al Uniunii. Alternativ, ar putea să refuze să hotărască asupra chestiunii, cu consecința că partea care a urmărit să se întemeieze pe o prevedere de drept al Uniunii nu va putea să facă acest lucru, iar cauza ar fi soluționată pe baza presupunerii că chestiunea de drept al UE nu a fost probată.

(D) INSTANȚA NAȚIONALĂ SĂ PROPUȚĂ UN RĂSPUNS LA ÎNTREBARE

Instanța națională ar putea include în trimitere o propunere de răspuns la întrebările trimise. În Documentul instanțelor, s-a arătat că avantajele acestei soluții ar fi că „s-ar diminua efectul negativ al mecanismului de filtrare asupra cooperării dintre instanța națională și Curtea de Justiție, în timp ce propunerea de răspuns ar putea servi în același timp ca bază pentru a decide căror întrebări li se poate răspunde de către Curtea de Justiție și căror întrebări li se poate răspunde de maniera indicată”^[127]. O propunere similară a fost susținută și în Raportul Due^[128]. Această idee a fost încorporată în orientările oferite instanțelor naționale, potrivit cărora instanța națională poate, dacă apreciază că este în măsură să o facă, să își expună succint punctul de vedere cu privire la răspunsul ce urmează a fi dat întrebărilor adresate prin cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare^[129].

Există, totuși, limite cu privire la adoptarea acestei propuneri. Majoritatea instanțelor naționale nu sunt specializate în dreptul Uniunii Europene. Una este ca instanța națională să identifice o problemă a cărei soluție este necesară pentru soluționarea cauzei deduse judecătii sale, și alta este să fie capabilă să o și rezolve. Instanțele naționale de la nivel mai înalt pot fi capabile să furnizeze într-o anumită măsură răspunsul la întrebarea adresată. Această propunere ar transforma, însă, sarcinile care revin acestor instanțe. Pentru ca instanța să poată avea la îndemână materialul necesar pentru a răspunde întrebării puse, ar trebui să aibă loc o dezbateră detaliată cu privire la problema respectivă de drept al Uniunii. Nu este clar nici dacă această propunere ar degreva CJUE de o parte semnificativă din munca pe care trebuie să o depună. Chiar dacă instanțele naționale sunt încurajate să furnizeze un răspuns, CJUE tot trebuie să acorde chestiunii considerația necesară pentru a decide dacă se poate răspunde de maniera indicată de instanța națională.

(E) CĂTRE UN SISTEM DE CONTROL IERARHIC

O opțiune mai radicală luată în considerare în Documentul instanțelor ar fi transformarea sistemului dintr-unul bazat pe trimitere, într-unul bazat mai degrabă pe control ierarhic^[130].

^[127] VSJ (*supra*, nota 119) 25-26.

^[128] GL (*supra*, nota 120) 18.

^[129] Recomandări în atenția instanțelor naționale (*supra*, nota 85), pct. 24.

^[130] VSJ (*supra*, nota 119) 26.

O variantă mai radicală a sistemului ar fi modificarea procedurii hotărârilor preliminare astfel încât instanțele naționale care nu sunt ținute să trimită cereri Curții de Justiție să fie obligate, înainte de a formula o cerere, să pronunțe hotărârea în cauză în care se ridică problema de interpretare a dreptului comunitar. Astfel, ar fi posibil pentru orice parte din proces să ceară instanței naționale să înainteze hotărârea Curții de Justiție și să formuleze o cerere preliminară pentru acele motive de drept comunitar cu privire la care partea contestă validitatea hotărârii pronunțate. Acest sistem ar oferi Curții de Justiție oportunitatea de a evalua, la nivelul de filtrare, dacă este necesar să pronunțe propria hotărâre cu privire la interpretarea dreptului comunitar care a fost dată în hotărârea atacată.

Raportul Due s-a împotrivit însă puternic acestei schimbări, arătând că „o asemenea propunere ar reduce valoarea întregului sistem de cooperare stabilit de tratate între instanțele naționale și Curtea de Justiție”^[131]. Dacă această propunere ar fi adoptată, regimul actual bazat pe trimitere ar fi fundamental modificat într-unul de control judiciar. Nu obiectăm împotriva acestei idei în sine, dar ar trebui totuși să fim conștienți de schimbarea pe care o presupune. Instanța națională ar pronunța o hotărâre în cauză și apoi părțile ar fi cele care ar „impune” instanței naționale să formuleze o cerere preliminară către CJUE. Acest lucru a fost recunoscut în Documentul instanțelor^[132].

O asemenea procedură ar implica o schimbare fundamentală a modului în care operează sistemul actual al hotărârilor preliminare. Cooperarea judiciară între instanțele naționale și Curtea de Justiție ar fi transformată într-un sistem ierarhic, în care părțile dintr-un proces ar fi cele care ar decide dacă să ceară sau nu instanței naționale să formuleze o cerere preliminară la Curtea de Justiție și în care instanța națională ar fi ținută, în funcție de circumstanțe, să revizuiască hotărârea sa anterioară, așa încât să o aducă în linie cu hotărârea Curții de Justiție. Din punct de vedere al dreptului procesual național, acest aspect al sistemului ar ridica fără îndoială probleme care nu ar putea fi rezolvate ușor.

Această propunere prezintă o serie de dificultăți. A obliga instanțele naționale să decidă asupra unei chestiuni de drept al UE ar însemna să li se impună o sarcină care ar fi greu de îndeplinit de către numeroase instanțe inferioare. Ar fi puțin probabil, ca aceasta să degreveze CJUE de volumul mare de dosare, din moment ce întotdeauna partea care a pierdut procesul ar avea o motivație să încerce să obțină o trimitere preliminară la CJUE^[133]. Ar însemna și schimbarea precedentului stabilit în cauza *Foto-Frost*^[134], din moment ce instanța națională ar ajunge practic să se pronunțe în legătură cu validitatea unei norme de drept al Uniunii. Mai mult, este neclar în Documentul instanțelor dacă partea care a pierdut procesul poate cere sau poate obliga instanța națională să trimită o cerere preliminară la CJUE^[135].

Ar trebui, de asemenea, să luăm în considerare posibilele avantaje ale acestei propuneri. Un sistem de control judiciar ierarhic este caracteristic unui sistem federal sau confederat dezvoltat și s-ar putea susține că Uniunea este pregătită pentru o asemenea schimbare. Instanțele naționale au devenit mai familiarizate cu dreptul Uniunii și poate că a sosit vremea trecerii către un regim de control judiciar, în care instanța națională pronunță o hotă-

[131] GL (supra, nota 120) 13

[132] VSJ (supra, nota 119) 26.

[133] VSJ (supra, nota 119) 26.

[134] Cauza 314/85, *Firma Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199.

[135] VSJ (supra, nota 119) 26 este ambiguu cu privire la această chestiune.

râre în cauză, care să fie supusă apelului la CJUE. Nu ar trebui însă să o luăm pe această cale presupunând că aceasta va limita radical volumul dosarelor aflate pe rolul CJUE.

(F) CREAREA UNOR ORGANE JURISDICȚIONALE DESCENTRALIZATE

Povara de pe umerii CJUE ar fi ușurată dacă s-ar înființa instanțe descentralizate. Acest lucru ar aduce remediile legale mai aproape fizic de cetățeni, care ar putea obține o hotărâre preliminară fără necesitatea de a călători la Luxemburg. Documentul instanțelor și Raportul Due și-au exprimat, totuși, îngrijorarea că asemenea instanțe descentralizate ar pune în pericol uniformitatea dreptului Uniunii^[136], iar Raportul Due a obiectat împotriva acestei opțiuni, mai ales din acest motiv^[137]. Curtea a încercat să aplaneze această îngrijorare permițând unei cauze să ajungă la CJUE de la o instanță descentralizată.

Înființarea de instanțe regionale pentru a suplimenta arhitectura judiciară existentă a Uniunii a mai fost susținută și în trecut^[138], dar Tribunalul s-a opus în general ideii^[139]. Sugestia nu a mai fost preluată în Tratatul de la Nisa. Cu toate acestea, ea poate deveni inevitabilă la un moment dat, în viitor. Dacă ar fi înființate asemenea instanțe, ele ar deveni parte din mașinăria judiciară a Uniunii care operează la nivel național sau regional.

(G) CONFERIREA CĂTRE TRIBUNAL A COMPETENȚEI DE A PRONUNȚA HOTĂRĂRI PRELIMINARE

Anterior Tratatului de la Nisa, numai CEJ putea să pronunțe hotărâri preliminare. Posibilitatea de a conferi TPI (în prezent, Tribunalului) o asemenea competență a fost explorată într-un ton pozitiv, deși precaut, în Documentul instanțelor^[140]. Raportul Due a fost însă defavorabil introducerii acestei schimbări, cu excepția unui număr limitat de domenii^[141].

Tratatul de la Nisa a conferit TPI o anumită competență în domeniul hotărârilor preliminare, iar sistemul a fost preluat în Tratatul de la Lisabona^[142]. Din păcate, nu a avut loc o dezbatere cuprinzătoare pe marginea arhitecturii judiciare a Uniunii Europene. Tribunalul este împuternicit să judece trimerile preliminare în domenii specifice stabilite de Statutul Curții de Justiție. În cazul în care Tribunalul consideră că respectiva cauză necesită o decizie de principiu susceptibilă de a aduce atingere unității sau coerenței dreptului UE, acesta poate trimite cauza spre soluționare Curții de Justiție^[143]. Hotărârile preliminare pronunțate de Tribunal pot face, în mod excepțional, obiectul unei reexaminări de către Curtea

[136] VSJ (*supra*, nota 119) 28; GL (*supra*, nota 120) 21.

[137] GL (*supra*, nota 120) 21-22.

[138] J.-P. JACQUÉ și J. WEILER, „On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference” (1990) 27 CMLRev 185.

[139] Raportul Curții de Justiție privind anumite aspecte ale aplicării Tratatului privind Uniunea Europeană – contribuția din mai 1995 a Tribunalului de Primă Instanță pentru conferința interguvernamentală din 1996.

[140] VSJ (*supra*, nota 119) 27.

[141] GL (*supra*, nota 120) 22.

[142] Art. 256 alin. (3) TFUE.

[143] Art. 256 alin. (3) TFUE.

de Justiție, în condițiile prevăzute de Statut, în cazul în care există un risc serios pentru unitatea sau coerența dreptului Uniunii^[144].

Ar fi multe de spus pe marginea ideii că Tribunalul ar trebui să poată pronunța hotărâri preliminare. Unele cauze întemeiate pe art. 267 presupun contestarea pe cale indirectă a validității normelor Uniunii, atunci când reclamantii neprivilegiați nu întrunesc condițiile pentru a avea calitate procesuală activă potrivit art. 263 TFUE. Aceste cauze se referă la probleme pe care Tribunalul le-ar avea pe rol în cadrul unei acțiuni directe întemeiată pe art. 263. Tribunalul ar trebui să poată soluționa astfel de cauze apărute indirect, prin intermediul instanțelor naționale, ca cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, deși s-ar putea discuta dacă regulile actuale privind existența unei căi de atac în fața CJUE ar trebui sau nu modificate^[145]. În plus, numeroase cauze în temeiul art. 267 nu implică nicio chestiune de principiu, ci privesc interpretarea detaliată a unei anumite dispoziții dintr-un regulament sau o directivă. Aceste cauze au nevoie de soluționare pe cale judiciară. Nu reclamă soluționarea de către CJUE.

Cu toate acestea, nu a existat nicio mișcare încă în direcția activării competenței conferite de art. 256 alin. (3) TFUE în sensul atribuirii hotărârilor preliminare din anumite domenii competenței de soluționare a Tribunalului^[146]. Parțial, pentru că este dificil de decis cu privire la natura acestor domenii, mai ales deoarece nu există vreo corelație obligatorie între subiectul acoperit de domeniul respectiv și importanța chestiunii de drept al Uniunii ridicată într-o cauză. Ca atare, ar fi fost poate preferabil să se confere Tribunalului competență generală asupra tuturor hotărârilor preliminare, supusă mecanismului dublu prevăzut la art. 256 alin. (3) de transferare a cauzei la CJUE. Acest lucru ar reclama în mod necesar o anumită creștere a numărului de judecători ai Tribunalului, dar acest lucru este posibil în conformitate cu Tratatul de la Lisabona^[147]. Realitatea actuală este, totuși, că presiunile asupra Tribunalului cauzate de volumul mare de lucru, combinate cu dificultățile de a obține un acord cu privire la condițiile exacte ce ar trebui îndeplinite pentru ca un număr de judecători suplimentari să fie numiți în cadrul Tribunalului^[148], fac puțin probabil transferul competenței de soluționare a trimitărilor preliminare către Tribunal.

10. CONCLUZII

- i. CJUE nu este o curte supremă federală pe deplin dezvoltată, nici din punct de vedere procedural, nici instituțional. Din punct de vedere procedural, persoanele nu au un drept de apel la CJUE, care nu va soluționa efectiv cauza, ci va statua asupra chestiunilor care îi sunt trimise. Din punct de vedere instituțional, deși a fost înființat Tribunalul, Uniunea Europeană încă nu are ierarhia judiciară caracteristică sistemelor

[144] Art. 256 alin. (3) TFUE; art. 62, art. 62b ale Statutului Curții de Justiție a Uniunii Europene.

[145] A se compara K. LENAERTS, „The Unity of European Law and the Overload of the CJEU – The System of Preliminary Rulings Revisited”, în PERNICE, KOKOTT și SAUNDERS (supra, nota 118) 235 cu B. VESTERDORF, „A Constitutional Court for the EU”, în PERNICE, KOKOTT și SAUNDERS (supra, nota 118) 87; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 4.

[146] CRAIG (supra, nota 145).

[147] Art. 19 alin. (2) TUE; a se vedea și Asociația Consiliilor de Stat (supra, nota 53) 15.

[148] A se vedea supra, pp. 65-68, pentru o discuție privind creșterea numărului de judecători ai Tribunalului; P. CRAIG, UK, *EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges* (Cambridge University Press, 2015), Capitolul 3.

- federale. În țări precum Statele Unite ale Americii există un sistem de instanțe federale sub Curtea Supremă, instanță care exercită competență teritorială asupra unei anumite regiuni din țară.
- ii. Concepția originală cu privire la raportul dintre instanțele naționale și CJUE nu reflectă însă realitatea. Raportul rămâne unul de cooperare, dar numeroase evoluții l-au transformat dintr-un raport *orizontal și bilateral* într-un raport *vertical și multilateral*. Aceste evoluții includ: declararea supremației dreptului Uniunii Europene; dezvoltarea doctrinei precedentului; doctrina *acte clair*; delegarea responsabilității sectoriale către instanțele naționale; exercitarea de către CJUE a controlului asupra cauzelor pe care le va audia; estomparea liniei dintre interpretare și aplicare. Aceste schimbări scot în evidență dezvoltarea unei ierarhii judiciare a Uniunii Europene, în care CJUE se află la vârf, în poziția de Curte Constituțională a Uniunii de ultim grad, asistată de instanțele naționale, care aplică și interpretează dreptul Uniunii.
- iii. Reforma arhitecturii judiciare a Uniunii va rămâne în continuare pe agendă, în ciuda adoptării Tratatului de la Lisabona. Se vor depune eforturi continue pentru a diminua volumul de muncă, atât al CJUE, cât și al Tribunalului. Rămâne de văzut dacă acestea pot ține pasul cu multiplicarea cauzelor.

11. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ANDERSON, D. și DEMETRIOU, M., *References to the European Court* (ed. a 2-a, Sweet & Maxwell, 2002);
- BROBERG, M. și FINGER, N., *Preliminary References to the European Court of Justice* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2014);
- CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 4;
- CRAIG, P., *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 10;
- DASHWOOD, A. și JOHNSTON, A. (ed.), *The Future of the Judicial System of the European Union* (Hart, 2001);
- DE BÚRCA, G. și WEILER, J.H.H. (ed.), *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2001);
- PERNICE, I., KOKOTT, J. și SAUNDERS, C. (ed.), *The Future of the European Judicial System in Comparative Perspective* (Nomos, 2006).

(b) Articole

- ARNULL, A., „The Law Lords and the European Union: Swimming with the Incoming Tide” (2010) 35 ELRev 57;
- BARNARD, C. și SHARPSTON, E., „The Changing Face of Article 177 References” (1997) 34 CMLRev 1113;
- BOBEK, M., „Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice” (2008) 45 CMLRev 1611;

- BOBEK, M., „The Court of Justice, the National Courts and the Spirit of Cooperation: Between Dichtung and Wahrheit”, în A. LAZOWSKI și S. BLOCKMANS (ed.), *Research Handbook on EU Institutional Law* (Edward Elgar, 2014), Capitolul 14;
- BROBERG, M. și FENGER, N., „Variations in Member States' Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanation?” (2013) 19 EUJ 488;
- DAVIES, G., „Activism Relocated. The Self-Restraint of the European Court of Justice in its National Context” (2012) 19 JEPP 76;
- DE LA MARE, T. și DONNELLY, C., „Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 13;
- DE LA SERRE, E., „Accelerated and Expedited Procedures before the EC Courts: A Review of the Practice” (2006) 43 CMLRev 783;
- FENGER, N. și BROBERG, M., „Finding Light in the Darkness: On the Actual Application of the *Acte Clair* Doctrine” (2011) 30 YBEL 180;
- KOMAREK, J., „Federal Elements in the Community Judicial System: Building Coherence in the Community Legal System” (2005) 42 CMLRev 9;
- RASMUSSEN, H., „Remedying the Crumbling EC Judicial System” (2000) 37 CMLRev 1071;
- SARMIENTO, D., „Amending the Preliminary Reference Procedure for the Administrative Judge” (2009) 2 Review of European Administrative Law 29;
- TRIDIMAS, G. și TRIDIMAS, T., „National Courts and the European Court of Justice: A Public Choice Analysis of Preliminary Reference Procedure” (2004) 24 International Review of Law and Economics 125;
- TRIDIMAS, T., „Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Ruling Procedure” (2003) 40 CMLRev 9;
- TRIDIMAS, T., „Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction” (2011) 9 I-CON 737;
- VESTERDORF, B., „The Community Court System Ten Years from Now and Beyond: Challenges and Possibilities” (2003) 28 ELRev 303;
- WEILER, J., „Epilogue: The Judicial Après Nice”, în G. DE BÚRCA și J.H.H. WEILER (ed.), *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2001) 215.

14

CONTROLUL LEGALITĂȚII: ACCES

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. UE dezvoltă politicile prin intermediul regulamentelor, directivelor și deciziilor. Orice sistem juridic dezvoltat trebuie să aibă un mecanism de control al legalității unor astfel de măsuri. Capitolul de față se ocupă de accesul la justiție și controlul legalității de către instanțele UE. Există o serie de modalități prin care normele UE pot fi contestate, însă principala dispoziție din tratat este art. 263 TFUE (fostul art. 230 CE).
- ii. Înainte ca un act să poată fi contestat cu succes trebuie îndeplinite cinci condiții. Organul relevant trebuie să fie supus controlului judiciar; actul trebuie să fie de tipul celor care pot fi contestate; instituția sau persoana care face contestația trebuie să aibă calitate procesuală activă; trebuie să existe o ilegalitate de tipul celor menționate la art. 263 alin. (2) și acțiunea trebuie introdusă în termenul limită indicat la art. 263 alin. (6).
- iii. Interpretarea judiciară a art. 230 CE a fost problematică, în trecut, fiind foarte dificil pentru persoanele private să conteste legalitatea unei acțiuni a UE direct în fața instanțelor UE. Articolul 263 TFUE era menit să atenueze această dificultate prin modificarea art. 230 CE. În cele ce urmează vom examina în ce măsură acesta face mai ușor pentru reclamanții neprivilegiați să folosească art. 263 TFUE.
- iv. De asemenea, este posibil ca validitatea unei acțiuni a UE să fie contestată în mod indirect prin intermediul art. 267 TFUE. Interdependența dintre acțiunea directă efectuată în temeiul art. 263 și cea indirectă este importantă. Instanțele UE și-au apărut interpretarea restrânsă pentru calitatea procesuală în cazul acțiunilor directe argumentând că tratatul prevede un sistem complet de protecție juridică prin coroborarea art. 263 și art. 267 TFUE. Există însă dificultăți cu această ipoteză.

2. ARTICOLUL 263 ALINEATUL (1): ORGANELE SUPUSE CONTROLULUI

Articolul 263 TFUE se referă la contestarea directă a legalității actelor UE. Articolul 263 alin. (1) definește organele care pot fi supuse controlului.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți.

În acest scop, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere.

În aceleași condiții, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de Curtea de Conturi, de Banca Centrală Europeană și de Comitetul Regiunilor, care urmăresc salvagardarea prerogativelor acestora.

Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

Actele de constituire a organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii pot să prevadă condiții și proceduri speciale privind acțiunile formulate de persoanele fizice sau juridice împotriva actelor acestor organe, oficii sau agenții care sunt destinate să producă efecte juridice față de ele.

Acțiunile prevăzute de prezentul articol trebuie formulate în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv.

Articolul 263 alin. (1) acoperă actele Consiliului și Comisiei, inclusiv actele legislative și actele Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și opiniile. Acesta acoperă, de asemenea, actele Parlamentului European, Consiliului European și ale organelor, oficiilor și agențiilor UE, destinate să producă efecte juridice împotriva terților. Noutatea adusă de Tratatul de la Lisabona constă în includerea explicită a Consiliului European și a organelor, oficiilor sau a agențiilor UE ca fiind supuse controlului judiciar^[1], chiar dacă jurisprudența anterioară adusese deja agențiile în sfera controlului judiciar^[2].

Articolul 263 alin. (5) prevede că actele de constituire a unor astfel de organe, oficii și agenții ale UE pot prevedea condiții și regimuri specifice privind acțiunile introduse de persoanele fizice sau juridice împotriva actelor acestor organe destinate să producă efecte juridice în relația cu acestea. Natura unor astfel de condiții rămâne de văzut.

^[1] A se vedea, e.g., cauza C-626/11 P, Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) și SNF SAS/European Chemicals Agency (ECHA) EU:C:2013:595.

^[2] Cauza T-411/06, Sogelma-Societă generale lavori manutenzioni appalti Srl/European Agency for Reconstruction (AER) [2008] ECR II-2771.

3. ARTICOLUL 263 ALINEATUL (1): ACTELE SUPUSE CONTROLULUI

(A) PRINCIPII GENERALE

Articolul 263 alin. (1) permite Curții să verifice legalitatea actelor^[3] adoptate de instituțiile enumerate la art. 263 alin. (1), altele decât recomandările și avizele^[4]. Acesta acoperă în mod clar regulamentele, deciziile și directivele, care sunt enumerate la art. 288 TFUE. CEJ a decis însă, că această listă nu este exhaustivă și că pot fi controlate și alte acte *sui generis*, cu condiția ca acestea să aibă forță obligatorie sau să producă efecte juridice^[5].

Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul*

[1971] ECR 263

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173 și art. 228 au devenit art. 263 și art. 218 TFUE]

Statele membre, acționând prin intermediul Consiliului au adoptat o rezoluție, la 20 martie 1970, în vederea coordonării modului lor de abordare a negocierilor pentru Acordul European privind Transportul Rutier (ERTA/AETR). Comisiei nu i-a plăcut procedura de negociere stabilită în rezoluție și a urmărit să o conteste în fața CEJ în temeiul articolului 173.

CEJ

48. În ceea ce privește procedura de negociere, Consiliul a convenit, în conformitate cu linia de conduită adoptată în cursul sesiunilor anterioare, că negocierile vor fi continuate și încheiate de către cele șase state membre, care vor deveni părți contractante la AETR;

49. În cursul negocierilor și în momentul încheierii acordului, statele vor întreprinde o acțiune comună și își vor coordona în mod constant pozițiile în conformitate cu procedurile obișnuite, în strânsă asociere cu instituțiile comunitare, iar delegația statului membru care asigură președinția Consiliului va acționa în calitate de purtător de cuvânt;

50. Având în vedere că din procesul-verbal nu reiese că s-ar fi ridicat obiecții din partea Comisiei în ceea ce privește definirea de către Consiliu a obiectivului de negociere;

51. Dimpotrivă, Comisia a formulat o rezervă expresă referitoare la procedura de negociere, declarând că, în opinia sa, poziția adoptată de către Consiliu nu este conformă cu tratatul și, în special, cu articolul 228;

^[3] Curtea poate revizui actele Consiliului care sunt destinate să producă efecte indiferent dacă au fost sau nu adoptate în temeiul unor dispoziții ale tratatelor: cauza C-316/91, *Parlamentul European/Consiliul* [1994] ECR I-625. Cu toate acestea, deciziile adoptate de reprezentanții statelor membre care acționează nu ca și Consiliul, ci ca reprezentanți ai guvernelor lor și astfel, exercitând în mod colectiv competențele statelor membre, nu sunt supuse controlului în temeiul art. 263: cauzele C-181 și 248/91, *Parlamentul European/Consiliul și Comisia* [1993] ECR I-3685. Curții îi revine sarcina de a decide dacă o măsură constituia într-adevăr un act al instituțiilor sau dacă era un act al statelor membre acționând în mod independent.

^[4] Formularea inițială a art. 173 CEE se aplica doar în mod formal Consiliului și Comisia, dar CJUE a decis că și actele Parlamentului European erau supuse controlului: cauza 294/83, *Parti Ecologiste „Les Verts”/Parlamentului European* [1986] ECR 1339.

^[5] Cauza C-57/95, *Franța/Comisia (Re Pension Funds Communication)* [1997] ECR I-1627; cauza C-370/07, *Comisia/Consiliul (CITES)* [2009] ECR I-8917, pct. 42. În cazul în care o instituție a UE care este competentă să adopte decizii supuse controlului, delegă această competență unei alte instituții, Curtea nu este împiedicată să verifice actele unui astfel de delegat.

52. Având în vedere că din ceea ce precedă reiese că deliberarea Consiliului s-a referit la un obiect care intră în competența Comunității și că, în consecință, statele membre nu puteau acționa în afara cadrului instituțiilor comune;

53. Prin urmare, rezultă că, în ceea ce privește obiectivul de negociere definit de către Consiliu, deliberarea din 20 martie 1970 nu a putut să fie numai expresia sau constatarea unei coordonări voluntare, ci a avut ca obiectiv să stabilească o linie de conduită obligatorie atât pentru instituții, cât și pentru statele membre, destinată să se reflecte ulterior în conținutul regulamentului;

54. În partea din concluziile sale referitoare la procedura de negociere, Consiliul a adoptat dispoziții care pot, eventual, să deroge de la procedurile prevăzute de tratat în ceea ce privește negocierile cu statele terțe și încheierea de acorduri;

55. În consecință, deliberarea din 20 martie 1970 a implicat efecte juridice determinate atât în relațiile dintre Comunitate și statele membre, cât și în raporturile dintre instituții.

Din cauza *IBM* reiese, în mod clar, că testul dacă un act poate fi supus controlului este unul de fond, nu de formă și că contestarea măsurii trebuie să fie definitivă, nu preparatorie.

Cauza 60/81, *International Business Machines Corporation/Comisia*

[1981] ECR 2639

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 86 și art. 173 au devenit art. 102 și art. 263 TFUE]

IBM a solicitat anularea unei scrisori a Comisiei prin care era notificată cu privire la faptul că aceasta inițiasse împotriva sa o procedură potrivit dreptului concurenței, pentru a stabili dacă încălcase articolul 86. Scrisoarea era însoțită de o declarație a obiecțiunilor, incluzând o cerere ca societatea să răspundă într-un termen determinat. Comisia a replicat că scrisoarea atacată nu era un act care putea face obiectul controlului în temeiul articolului 173.

CEJ

9. Prin urmare, pentru a determina dacă măsurile atacate constituie acte în sensul articolului 173 este necesar să se analizeze substanța acestora. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, constituie acte sau decizii susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 173, măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând într-un fel determinat situația juridică a acestuia. În schimb, forma în care sunt adoptate astfel de acte sau decizii este, în principiu, irelevantă în ceea ce privește posibilitatea de a le ataca pe calea unei acțiuni în anulare.

10. În cazul actelor sau al deciziilor a căror elaborare se realizează în mai multe etape, în special în cadrul unei proceduri interne, din această jurisprudență rezultă că acestea constituie în principiu, un act atacabil numai dacă sunt măsuri care fixează definitiv poziția Comisiei sau a Consiliului la încheierea acestei proceduri, cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este acela de a pregăti decizia finală.

11. Alta ar fi situația dacă actele sau deciziile adoptate în cursul procedurii pregătitoare, nu numai că ar întruni caracteristicile juridice descrise mai sus, ci ar constitui ele însele ultima etapă a unei proceduri speciale distincte de cea menită să permită Comisiei sau Consiliului să ia o decizie asupra fondului.

12. Pe de altă parte, trebuie remarcat faptul că, deși măsurile pur pregătitoare nu pot face, ca atare, obiectul unei acțiuni în anulare, eventualele ilegalități care le afectează ar putea fi invocate în sprijinul acțiunii îndreptate împotriva actului definitiv a cărui etapă de elaborare o reprezintă.

Reclamantului i s-a respins acțiunea^[6]. Scrisoarea nu reprezenta decât inițierea procedurii privind concurența, un pas pregătitor ducând la decizia reală într-o etapă ulterioară. Declarația obiecțiunilor nu modifica ea însăși poziția juridică a IBM, deși aceasta putea indica, în fapt, că societatea era în pericolul de a fi amendată ulterior^[7].

(B) ACTELE INEXISTENTE

Principiul general este acela că un act care poate face obiectul controlului, produce efecte juridice până în momentul în care este înlăturat de către CJUE sau de Tribunal^[8], acțiunea trebuind introdusă în termenul precizat la art. 263 alin. (6). Fac excepție cazurile în care actele sunt afectate de o ilegalitate extrem de gravă și sunt considerate ca fiind „inexistente”. Din această situație decurg trei consecințe: termenul normal pentru contestare nu se aplică, din moment ce actul nu poate fi acoperit cu legalitate prin trecerea timpului; astfel de acte nu produc niciun fel de efecte juridice provizorii și actele inexistente nu sunt în realitate susceptibile să fie anulate, deoarece nu există „un act” care să fie anulat.

O constatare judiciară a inexistenței unui act, produce însă, în practică, același efect ca și în cazul în care actul ar fi fost anulat. Astfel, în cauza *BASF*^[9], TPI a statuat că decizia Comisiei în cadrul procedurii privind concurența împotriva cartelului PVC era inexistentă deoarece: Comisia nu a putut localiza o copie originală a deciziei, autentificată conform modului impus de Regulamentul de procedură; se părea că membrii Comisiei nu ajunseseră la un acord asupra textului exact al deciziei și că acesta fusese modificat după ce fusese adoptat în mod oficial. Potrivit celor arătate de TPI, inexistența unei măsuri trebuie invocată de către instanță din oficiu, în orice moment pe parcursul procesului. CEJ^[10] a adoptat un alt punct de vedere cu ocazia recursului: viciile nu erau atât de grave încât să facă actul inexistent, dar decizia era afectată de o iregularitate suficientă încât să fie anulată.

(C) LIMITELE CONTROLULUI

(i) Spațiul de libertate, securitate și justiție

Anterior Tratatului de la Lisabona, CEJ dispunea doar de o competență limitată de control al legalității actelor din cadrul, pe atunci, pilonului III care se referea la Cooperare polițienească și judiciară în materie penală (CPJP). Cu toate acestea, ea a fost creativă în inter-

^[6] A se vedea, de asemenea, cauzele C-133 și 150/87, *Nashua Corporation/Comisia și Consiliul* [1990] ECR I-719; cauza C-282/95 P, *Guérin Automobiles/Comisia* [1997] ECR I-503; cauza T-81/97, *Regione Toscana/Comisia* [1998] ECR II-2889; cauza C-159/96, *Republica Portugheză/Comisia* [1998] ECR I-7379; cauza C-180/96, *Regatul Unit/Comisia* [1998] ECR I-2265; cauzele T-377, 379, 380/00, 260 și 272/01, *Philip Morris International Inc/Comisia* [2003] ECR II-1; cauza C-240/92, *Republica Portugheză/Comisia* [2004] ECR I-10717; cauza C-131/03 P, *R J Reynolds Tobacco Holdings Inc/Comisia* [2006] ECR I-7795; cauza T-195/08, *Antwerpse Bouwwerken NV/Comisia Europeană* [2009] ECR II-4439; cauzele T-355 și 446/04, *Co-Frutta Soc coop/Comisia Europeană* [2010] ECR II-1; cauza T-96/10, *Rütgers Germany GmbH/European Chemicals Agency (ECHA)* EU:T:2013:109, pct. 30; cauza C-31/13 P, *Ungaria/Comisia EU*:C:2014:70, pct. 54-55.

^[7] A se compara cauza 53/85, *AKZO Chemie BV/Comisia* [1986] ECR 1965 și cauza C-39/93 P, *Syndicat Français de l'Express International (SFEI)/Comisia* [1994] ECR I-2681. A se vedea, de asemenea, cauzele T-10-12 și 15/92, *SA Cimenteries CBR* [1992] ECR II-2667; cauza C-25/92 R, *Mietheke/Parlamentului European* [1993] ECR I-473; cauza C-480/93, *Zunis Holding SA, Finan Srl și Massinvest SA/Comisia* [1996] ECR I-1; cauza T-120/96, *Lilly Industries Ltd/Comisia* [1998] ECR II-2571.

^[8] Cauza C-137/92 P, *Comisia/BASF AG* [1994] ECR I-2555.

^[9] Cauzele T-79, 84-86, 89, 91-92, 94, 96, 98, 102 și 104/89, *BASF AG/Comisia* [1992] ECR II-315.

^[10] Cauza C-137/92 P (supra, nota 8).

pretarea competențelor sale^[11]. Tratatul de la Lisabona a introdus acum dispozițiile privind Spațiul de libertate, securitate și justiție în țesătura principală a tratatelor^[12].

Principiile normale ale controlului judiciar se aplică în acest domeniu, cu precizarea că CJUE nu poate controla validitatea sau proporționalitatea operațiunilor agențiilor de poliție sau de aplicare a legii, sau exercitarea responsabilităților statelor membre în ceea ce privește menținerea legii și ordinii și apărarea securității interne^[13].

(ii) *Politica externă și de securitate comună*

Tratatul de la Lisabona a „de-pilonizat” tratatele, însă regulile care ținneau de Politica externă și de securitate comună (PESC) rămân distincte. Principiul general este acela că instanțele Uniunii nu au jurisdicție asupra actelor PESC^[14]. De la această regulă există două excepții.

În primul rând, CJUE este competentă să monitorizeze conformitatea cu art. 40 TUE, care prevede în esență că orice exercitare a competenței în cadrul PESC nu trebuie să aducă atingere competențelor conform TFUE și nici invers.

În al doilea rând, instanțele Uniunii se pot pronunța, de asemenea, asupra acțiunilor introduse în temeiul art. 263 alin. (4) TFUE, pentru a verifica legalitatea deciziilor care prevăd măsuri restrictive îndreptate împotriva persoanelor fizice sau juridice, adoptate de Consiliu pe baza Capitolului 2 din Titlul V din TUE care se referă la PESC. Mai mult decât atât, din cauza *Kadi*^[15], reiese în mod clar că revizuirea unor astfel de măsuri nu se exclude ca urmare a faptului că au fost adoptate în temeiul Rezoluțiilor Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite: instanțelor UE nu le revine sarcina controlului unor astfel de rezoluții, dar existența acestora nu poate împiedica verificarea regulamentelor care le pun în aplicare în cadrul UE din moment ce aceasta ar contraveni noțiunii că toate actele UE sunt supuse controlului judiciar.

4. ARTICOLUL 263 ALINEATELE (2)-(3): CALITATEA PROCESUALĂ A RECLAMANȚILOR PRIVILEGIAȚI ȘI CVASI-PRIVILEGIAȚI

Articolul 263 alin. (2) prevede că acțiunea poate fi formulată de un stat membru, de Parlamentul European, Consiliul sau Comisia. Reiese așadar că acestor reclamanți li se permite întotdeauna să introducă o acțiune, chiar și în cazul în care decizia este adresată unei alte persoane sau unui alt organ. Dreptul UE nu obligă un stat membru să introducă o acțiune în temeiul art. 263 sau art. 265 TFUE în beneficiul unuia dintre cetățenii săi, deși dreptul UE nu exclude ca dreptul național să prevadă o astfel de obligație^[16].

Statutul acordat Parlamentului European în cadrul procedurii de control s-a modificat de-a lungul timpului. Anterior Tratatului de la Maastricht, nu i se acorda un statut privilegiat oficial. În cauza „*Comitology*”^[17], CEJ a respins argumentul Parlamentului în sensul că ar

[11] Cauza C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia, Olano și Errasti/Consiliul* [2007] ECR I-1579.

[12] Art. 67-89 TFUE.

[13] Art. 276 TFUE.

[14] Art. 24 TUE, art. 275 TFUE.

[15] Cauzele C-402 și 415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia* [2008] ECR I-6351.

[16] Cauza C-511/03, *Țările de Jos/Ten Kate Holding Musselkanaal BV* [2005] ECR I-8979.

[17] Cauza 302/87, *Parlamentul European/Consiliul* [1988] ECR 5615.

trebui să beneficieze de aceeași calitate procesuală nelimitată ca și ceilalți reclamânți privilegiați. Această chestiune a fost examinată din nou în cauza „Chernobyl”^[18], în care Curtea a adoptat un alt punct de vedere și a reținut că PE poate avea un statut cvasi-privilegiat în privința protejării propriilor sale prerogative. Articolul 173 alin. (3) CEE a fost reformulat, astfel încât să reflecte poziția juridică din hotărârea *Chernobyl*: Parlamentul avea calitate procesuală activă în vederea protejării propriilor sale prerogative^[19]. Tratatul de la Nisa a adăugat apoi Parlamentul European pe lista reclamanților privilegiați.

Curtea de Conturi, Banca Centrală Europeană (BCE) și Comitetul Regiunilor sunt acoperite de art. 263 alin. (3) TFUE, astfel că ele nu au calitate procesuală, decât în vederea protejării prerogativelor lor.

Consiliul European este inclus între organele supuse controlului. El nu este însă, enumerat nici printre reclamânții privilegiați, nici printre cei cvasi-privilegiați care sunt îndreptățiți să solicite controlul judiciar. Există astfel o asimetrie integrată în art. 263 TFUE, care nu se aplică altor instituții ale UE. Consiliului European i se acordă dreptul de a introduce o acțiune în constatarea abținerii de a acționa în temeiul art. 265 TFUE, ceea ce face cu atât mai ciudată starea de fapt de la art. 263 TFUE. Ar putea exista situații în care Consiliul European ar putea dori să introducă o acțiune^[20]. În trecut, CEJ a interpretat predecesorul art. 263 TFUE, astfel încât să permită Parlamentului European să își apere prerogativele, justificând aceasta pe motivul că era necesar ca, în temeiul tratatului, să se protejeze echilibrul instituțional. Ea ar putea să se inspire din acest precedent și să recunoască statutul de reclamant Consiliului European cel puțin ca și reclamant cvasi-privilegiat.

Organele, oficiile și agențiile Uniunii suferă, de asemenea, de infirmitatea că sunt pârâți fără o recunoaștere distinctă ca și reclamânți. Ar putea exista cazuri în care o agenție a UE ar putea dori să susțină că legislația Uniunii sau un act delegat i-a încălcat pe nedrept terenul, astfel cum este acesta stabilit prin legislația de abilitare a sa. Aceste organe, oficii sau agenții ar putea încerca să introducă o acțiune în calitate de reclamânți neprivilegiați. Majoritatea agențiilor au personalitate juridică și ar putea fi considerate prin urmare, persoane juridice în sensul art. 263 alin. (4) TFUE. Ele ar trebui totuși să îndeplinească criteriile de la art. 263 alin. (4), inclusiv cele privind testul calității procesuale.

5. ARTICOLUL 263 ALINEATUL (4): CALITATEA PROCESUALĂ A RECLAMANȚILOR NEPRIVILEGIAȚI

Articolul 263 alin. (4) permite persoanelor fizice sau juridice să introducă o acțiune în trei tipuri de situații. Prima este simplă: destinatarul unei decizii o poate contesta în fața CJUE sau a Tribunalului (T). A doua este atunci când actul privește în mod direct și individual o persoană fizică sau juridică, presupunându-se că persoana sau persoanele nu sunt destinatarii imediați ai actului. Al treilea tip de situație este cea în care există un act normativ care

^[18] Cauza C-70/88, *Parlamentul European/Consiliul (Chernobyl)* [1990] ECR I-2041. A se vedea, de asemenea, cauza C-156/93, *Parlamentul European/Comisia* [1995] ECR I-2019; cauza C-187/93, *Parlamentul European/Consiliul* [1994] ECR I-2855; cauza C-360/93, *Parlamentul European/Consiliul* [1996] ECR I-1195.

^[19] K. BRADLEY, „Sense and Sensibility: *Parliament v Council Continued*” (1991) 16 ELRev 245; J. WELER, „Pride and Prejudice – *Parliament v Council*” (1989) 14 ELRev 334.

^[20] P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 4.

nu presupune măsuri de executare, caz în care reclamantul trebuie să demonstreze interesul direct, dar nu trebuie să demonstreze interesul individual.

(A) INTERESUL DIRECT

Pentru a i se recunoaște calitatea procesuală, reclamantul trebuie să demonstreze că actul îl privește în mod direct. Principiul general este că o măsură îl privește în mod direct, în cazul în care afectează direct situația juridică a reclamantului și nu lasă niciun fel de marjă de apreciere pentru destinarii măsurii cărora le este încredințată implementarea acesteia. Această implementare trebuie să fie automată și să rezulte din regulile UE fără aplicarea altor reguli intermediare^[21]. Poate fi dificil de stabilit dacă între decizia inițială și punerea sa în aplicare se interpune o manifestare de voință autonomă^[22].

Cauzele 41-44/70, *NV International Fruit Company/Comisia*

[1971] ECR 411

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173 a devenit art. 263 TFUE]

Comunitatea a adoptat un regulament care limita importul de mere din țările terțe de la 1 aprilie 1970 până în 30 iunie 1970. Regulamentul prevedea un sistem de licențe de import care erau acordate în măsură în care permitea piața comunitară. Conform acestui sistem, un stat membru notifica Comisiei, la sfârșitul fiecărei săptămâni, cantitățile pentru care au fost solicitate licențe de import în cursul săptămânii precedente. În lumina acestor informații, Comisia decidea ulterior asupra emiterii licențelor. Contestația se referea la o reglementare care aplica acest sistem în cazul unei săptămâni determinate. CEJ a constatat interesul individual și apoi a examinat dacă reclamanta avea și un interes direct.

CEJ

23. De altfel, reiese din sistemul stabilit de Regulamentul (CEE) nr. 459/70 și în special din articolul 2 alineatul (2) al acestuia, că ține de competența Comisiei să decidă în ceea ce privește emiterea licențelor de import.

24. În conformitate cu această prevedere, numai Comisia este competentă să aprecieze situația economică în lumina căreia trebuie să se justifice decizia referitoare la emiterea licențelor de import.

25. Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 459/70, prevăzând că statele membre „emit în condițiile definite la articolul 2, licențe pentru orice persoană interesată care a solicitat aceas-

[21] Cauza C-386/96, *Société Louis Dreyfus & Cie./Comisia* [1998] ECR I-2309; cauza T-54/96, *Oleifici Italiana SpA și Fratelli Rubino Industrie Olearie SpA/Comisia* [1998] ECR II-3377; cauza C-486/01 P, *National Front/Parlamentului European* [2004] ECR I-6289, pct. 34; cauza 15/06 P, *Regione Siciliana/Comisia* [2007] ECR I-2591, pct. 31; cauzele C-445 și 455/07 P, *Ente per le Ville Vesuviane/Comisia* [2009] ECR I-7993, pct. 45; cauza C-343/07, *Bavaria NV și Bavaria Italia Srl/Bayerischer Brauerbund eV* [2009] ECR I-5491, pct. 43; cauza T-16/04, *Arcelor SA/Parlamentul European și Consiliul* [2010] ECR II-211, pct. 97; cauza T-95/10, *Cindu Chemicals BV/European Chemicals Agency (ECHA)* EU:T:2013:108, pct. 45; cauzele T-454/10 and 482/11, *Anicav și Agrucon/Comisia* EU:T:2013:282, pct. 36.

[22] Cauza T-12/93, *Comité Central d'Entreprise de la Société Anonyme Vittel/Comisia* [1995] ECR II-1247; cauza T-96/92, *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grands Sources/Comisia* [1995] ECR II-1213; cauza T-509/93, *Richco Commodities Ltd v Comisia* [1996] ECR II-1181; cauzele T-172, 175 și 177/98, *Salamander/Parlamentului European și Consiliul* [2000] ECR II-2487.

ta", lasă în mod clar să se înțeleagă că autoritățile naționale nu dispun de nicio discreție în ceea ce privește emiterea licențelor și condițiile în care trebuie aprobate aceste cereri ale persoanelor.

26. Aceste autorități trebuie doar să colecteze elementele care permit Comisiei să ia decizia în sensul articolului 2 alineatul (2) din acest regulament și să adopte apoi măsurile naționale care se impun pentru executarea unei astfel de decizii.

27. În aceste condiții, în ceea ce privește persoanele interesate, de această decizie se leagă emiterea sau refuzul de emite licențele de import.

28. Actul prin care Comisia decide emiterea licențelor afectează astfel direct situația juridică a interesaților.

29. Acțiunile îndeplinesc astfel, condițiile alineatului al doilea al articolului 173 din tratat și sunt prin urmare admisibile.

Decizia din cauza *International Fruit*^[23] poate fi comparată cu următoarea hotărâre a Curții^[24].

Cauza 222/83, Municipality of Differdange/Comisia [1984] ECR 2889

Comisia a permis Luxemburgului să acorde ajutor societăților din domeniul oțelului, cu condiția ca acestea să realizeze o reducere a capacității lor. Autoritatea reclamantă a susținut că decizia o privea în mod direct și individual, întrucât reducerea capacității de producție și închiderea fabricilor ar duce la reducerea taxelor locale.

CEJ

10. În cazul de față, măsura contestată, care se adresează Marelui Ducat al Luxemburgului, îi conferă acestuia autorizația de a acorda anumite ajutoare unor societăți desemnate nominal, sub condiția unei reduceri determinate a capacității lor de producție. Totuși, aceasta nu identifică unitățile în care trebuie redusă sau oprită producția, nici fabricile care trebuiesc închise ca urmare a opririi producției. În plus, în conformitate cu decizia, datele de închidere nu trebuiau comunicate Comisiei decât până la 31 ianuarie 1984, astfel încât întreprinderile afectate erau libere până la această dată să determine, unde era cazul de comun acord cu guvernul luxemburghez, modalitățile de restructurare devenite necesare pentru a se conforma condițiilor impuse în cadrul deciziei.

11. Această concluzie este de altfel, confirmată de articolul 2 din decizie, conform căruia reducerile de capacitate pot fi efectuate și de către alte întreprinderi.

12. Rezultă că decizia litigioasă a lăsat autorităților naționale și întreprinderilor interesate o astfel de margine de discreție, în ceea ce privește modalitățile punerii sale în aplicare și în special, alegerea fabricilor care urmau să fie închise, încât ea nu poate fi considerată ca privind în mod direct și individual comunele de care țin întreprinderile vizate, ca urmare a locației acestora.

(B) INTERESUL INDIVIDUAL: PLAUMANN

Reclamanții trebuie să demonstreze interesul individual în conformitate cu art. 263 alin. (4) în legătură cu actele adresate unei alte persoane, cu excepția cazului în care actul

[23] A se vedea, de asemenea, cauza 207/86, *Apesco/Comisia* [1988] ECR 2151, pct. 12; cauzele T-132 and 143/96, *Freistaat Sachsen și alții/Comisia* [1999] ECR II-3663, pct. 89-90; cauzele T-366/03 și 235/04, *Land Oberösterreich și Austria/Comisia* [2005] ECR II-4005, pct. 29.

[24] A se vedea, de asemenea, e.g., cauza 69/69, *Alcan Aluminium Raeren/Comisia* [1970] ECR 385; cauza 62/70, *Bock/Comisia* [1971] ECR 897.

este unul normativ care nu presupune măsuri de punere în aplicare. Această problemă poate să apară fie în cazul în care actul juridic ia forma unei decizii adresate unei alte persoane, fie în cazul în care îmbracă forma unui regulament sau a unei directive. În ambele cazuri, reclamantul trebuie să demonstreze că actul în cauză îl privește în mod direct și individual și în ambele tipuri de cazuri, *Plaumann* este testul legal pentru dovada interesului individual. Prin urmare, trebuie să examinăm cu atenție testul și aplicarea acestuia.

(i) Testul

Cauza 25/62, *Plaumann & Co./Comisie*

[1963] ECR 95

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173 a devenit art. 263 TFUE]

În anul 1961, guvernul german a solicitat Comisiei să îl autorizeze să suspende perceperea de taxe asupra clementinelor importate din țările nemembre. Comisia a respins solicitarea și a trimis un răspuns guvernului german. Reclamantul era un importator de clementine care a contestat legalitatea deciziei Comisiei.

CEJ

Având în vedere că, în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din Tratatul CEE, „orice persoană fizică sau juridică poate formula (...) o acțiune împotriva deciziilor (...) care, deși luate sub aparența (...) unei decizii adresate unei alte persoane, o privesc în mod direct și individual”.

Pârâta susține că termenii „altă persoană” care apar în acest paragraf nu se referă la statele membre considerate în calitatea lor de putere publică și că, prin urmare, particularii nu au dreptul să introducă o acțiune în anulare împotriva deciziilor Comisiei sau ale Consiliului adresate unor asemenea destinatari.

Articolul 173 al doilea paragraf din tratat admite, cu toate acestea, acțiunea particularilor împotriva deciziilor adresate unei „alte persoane” și care i-ar privi în mod direct și individual, dar că acest articol nu precizează și nici nu limitează domeniul de aplicare al acestor termeni.

Litera și sensul gramatical al dispoziției citate anterior justifică interpretarea cea mai largă.

De altfel, dispozițiile din tratat privind dreptul justițiabililor de a exercita o acțiune nu pot fi interpretate în mod restrictiv.

Prin urmare, în tăcerea tratatului, nu se poate prezuma o limitare în această privință.

(...)

Alte subiecte decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că aceasta le privește în mod individual decât dacă această decizie le afectează în considerarea anumitor calități care le sunt specifice sau a unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, le individualizează într-un mod analog celui al destinatarului.

În speță, decizia contestată o afectează pe reclamantă în calitate de importator de clementine, cu alte cuvinte, în considerarea unei activități comerciale care poate fi exercitată oricând de orice subiect și care nu este, așadar, de natură să o caracterizeze în raport cu decizia atacată într-un mod analog cu destinatarul.

Pentru aceste motive, se impune ca prezenta acțiune în anulare să fie declarată inadmisibilă.

În cauza *Plaumann*, reclamantul a solicitat măsuri reparatorii ca urmare a unei decizii adresate altor persoane. Au existat, de asemenea, cazuri în care reclamantul susținea că este

vizat în mod individual de un act juridic care îmbracă forma unui regulament sau a unei directive. CEJ a clarificat anterior Tratatului de la Lisabona că un reclamant neprivilegiat ar putea, în principiu, să conteste legalitatea unei directive, chiar dacă art. 230 alin. (4) CE nu prevedea expres aceasta. Această concluzie a fost întărită de art. 263 alin. (4) TFUE, care este formulat în termeni de „contestare a actelor juridice”, incluzând în mod clar directivele. Cu toate acestea, reclamantul se confruntă cu o luptă dificilă pentru a demonstra interesul individual^[25]. Inițial, în cadrul jurisprudenței au existat două teste: testul categoriei închise^[26] și testul terminologiei abstracte, cel din urmă test fiind mai strict decât cel dintâi. Acesta a devenit testul general aplicat de către Curte. El este exemplificat în cauza *Calpak*, precum și în multe alte hotărâri^[27].

Cauzele 789 și 790/79, Calpak SpA și Societă Emiliana

Lavorazione Frutta SpA/Comisia

[1980] ECR 1949

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173 și art. 189 au devenit art. 263 și art. 288 TFUE]

Reclamanții erau producători de pere William. Aceștia s-au plâns că modul de calcul al ajutorului pentru producție acordat lor este nul. În conformitate cu un regulament anterior, ajutorul pentru producție urma să fie calculat pe baza producției medii din ultimii trei ani, cu scopul de a se evita riscul supraproducției. Reclamanții au susținut că Comisia abandonase această metodă de evaluare a ajutorului și își bazase modul de calcul al ajutorului pe un an financiar în care producția fusese neobișnuit de scăzută. Reclamanții au susținut, de asemenea, că ei reprezentau un grup închis, determinabil, ai cărui membri erau cunoscuți sau identificabili pentru Comisie.

CEJ

7. Articolul 173 alineatul (2) conferă indivizilor dreptul de a ataca, *inter alia*, orice decizie care, deși luate sub aparența unui regulament, îi privește în mod direct și individual. Obiectivul acestei dispoziții este în special, acela de a evita ca, prin simpla alegere a formei unui regulament, instituțiile comunitare să poată exclude acțiunea unui individ împotriva unei decizii care îl privește în mod direct și individual, și de a preciza astfel, că alegerea formei nu poate modifica natura unei măsuri.

8. În temeiul articolului 189 alineatul (2) din tratat, criteriul de distincție între un regulament și o decizie trebuie căutat în întinderea generală sau mai restrânsă a actului în discuție. (...)

9. O dispoziție care limitează în cazul tuturor producătorilor, acordarea ajutorului de producție pentru un produs determinat în funcție de același procent de cantitate produsă de către aceștia pe durata aceleiași perioade anterioare, este, prin natura sa, o măsură cu întindere generală în sensul articolului 189 din tratat. Într-adevăr, această măsură se aplică unor situații determinate în

[25] Cauza C-298/89, *Gibraltar/Consiliul* [1993] ECR I-3605; cauza T-99/94, *Asociación Española de Empresas de la Carne (ASOCARNE)/Consiliul* [1994] ECR II-871, confirmată în recurs, cauza C-10/95 P, [1995] ECR I-4149; cauza T-135/96, *UEAPME/Consiliul* [1998] ECR II-2335, pct. 63; cauzele T-172, 175 și 177/98, *Salamander AG/Parlamentului și Consiliul* [2000] ECR II-2487; cauza T-94/04, *EEB/Comisia* [2005] ECR II-4919; cauza T-16/04, *Arcelor* (supra, nota 21), pct. 100-123.

[26] Cauzele 41-44/70, *International Fruit Company BV/Comisia* [1971] ECR 411; cauza 100/74, *Société CAM SA/Comisia* [1975] ECR 1393; cauza C-354/87, *Weddel/Comisia* [1990] ECR I-3487.

[27] Cauzele 103-109/78, *Beaumont/Consiliul și Comisia* [1979] ECR 17; cauza 162/78, *Wagner/Comisia* [1979] ECR 3467; cauza 45/81, *Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co Handels KG/Comisia* [1982] ECR 1129; cauzele 97, 99, 193 și 215/86, *Asteris AE și Grecia/Comisia* [1988] ECR 2181; cauza 160/88 R, *Fédération Européenne de la Santé Animale/Consiliul* [1988] ECR 4121; cauza C-298/89, *Gibraltar/Consiliul* [1993] ECR I-3605; cauza C-309/89, *Codorniu SA/Consiliul* [1994] ECR I-853.

mod obiectiv și produce efecte juridice față de categorii de persoane descrise în mod general și abstract. Această natură reglementară nu este pusă la îndoială prin simpla posibilitate de a determina numărul sau chiar identitatea producătorilor beneficiari ai ajutorului astfel limitat.

(ii) Testul Plaumann și deciziile: dificultăți practice și conceptuale

Testul *Plaumann* rămâne principala autoritate după Tratatul de la Lisabona pentru cazurile în care trebuie să se dovedească interesul individual. Prin urmare, este important să insistăm asupra testului și asupra aplicării sale pentru a înțelege de ce reclamantilor privați le-a fost atât de dificil să reușească. Testul *Plaumann* împiedica efectiv practic toate acțiunile directe introduse de persoanele private pentru a contesta deciziile adresate unor terți^[28], cu excepția cazului în care decizia atacată avea un efect retroactiv^[29].

Testul prevede că reclamantii pot pretinde că o decizie adresată altcuiva îi privește individual, numai dacă se diferențiază în vreun fel față de toate celelalte persoane și datorită acestor trăsături distinctive sunt individualizați în același fel ca și destinatarul inițial. Cu toate acestea, există posibilitatea ca mai mulți reclamantii individual să fie afectați. *Aplicarea testului* la starea de fapt este la fel de importantă: reclamantul a eșuat, deoarece desfășura o activitate comercială care putea fi îndeplinită de orice persoană, la orice moment. Acest raționament poate fi criticat atât pentru motive practice, cât și pentru motive conceptuale.

Din *perspectivă practică*, aplicarea testului este nerealistă din punct de vedere economic. Dacă doar un număr limitat de societăți desfășoară o anumită activitate comercială acest lucru este rezultatul principiilor obișnuite ale cererii și ofertei. Dacă ar apărea o creștere bruscă a cererii de clementine, societățile existente ar importa în mod normal, o cantitate mai mare din acest produs. Argumentul că activitatea importului de clementine poate fi desfășurată de orice persoană, că numărul s-ar putea modifica semnificativ și că, prin urmare, reclamantul nu este interesat în mod individual, este neconvingător. Mai mult decât atât, chiar dacă ar exista stimulente pentru alți agenți economici de a pătrunde în domeniul relevant, aceasta ar putea dura totuși destul de mult și ar putea să nu aibă loc pe parcursul perioadei de aplicare a deciziei contestate^[30].

Raționamentul CEJ este, de asemenea, criticabil din *perspectivă conceptuală*, din moment ce face literalmente imposibil ca un reclamant să reușească, cu excepția unei categorii foarte limitate de cauze retroactive. Testul *Plaumann* trebuie aplicat la un anumit moment în timp. Nu există decât trei variante. Întrebarea relevantă ar putea fi pusă fie atunci când a fost luată hotărârea contestată, fie când a fost depusă cererea de control, fie la o dată ulterioară.

[28] A se vedea, e.g., cauza 1/64, *Glucoseries Réunies/Comisia* [1964] ECR 413; cauza 38/64, *Getreide-Import Gesellschaft/Comisia* [1965] ECR 203; cauza 11/82, *Piraiki-Patraiki* (supra, nota 30); cauza 97/85, *Union Deutsche Lebensmittelwerke GmbH/Comisia* [1987] ECR 2265; cauza 34/88, *CEVAP/Consiliul* [1988] ECR 6265; cauza 191/88, *Co-Frutta SARL/Comisia* [1989] ECR 793; cauza 206/87, *Lefebvre Frère et Soeur SA/Comisia* [1989] ECR 275; cauza T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)/Comisia* [1995] ECR II-2205, confirmată în recurs, cauza C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)/Comisia* [1998] ECR I-1651; cauza T-117/94, *Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo/Comisia* [1995] ECR II-455; cauza T-398/94, *Kahn Scheepvaart/Comisia* [1996] ECR II-477; cauza T-60/96, *Merck & Co Inc/Comisia* [1997] ECR II-849; cauza T-86/96, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen și Hapag-Lloyd Fluggesellschaft mbH/Comisia* [1999] ECR II-179.

[29] Cauzele 106 și 107/63, *Alfred Toepfer și Getreide-Import Gesellschaft/Comisia* [1965] ECR 405; cauza 62/70, *Bock/Comisia* [1971] ECR 897; cauza 11/82, *Piraiki-Patraiki* (infra, nota 30).

[30] O afirmație a reclamantilor din cauza 11/82, A.E. *Piraiki-Patraiki/Comisia* [1985] ECR 207, chiar dacă ignorată de către CEJ.

rioară nedefinită. S-a susținut că testul calității procesuale trebuie evaluat la momentul depunerii cererii de control^[31]. Aceasta este într-adevăr logic. Însă, reclamantului dintr-o cauză de tipul *Plaumann* i se aduce o consolare insuficientă prin asigurarea că poziția procesuală este evaluată la momentul depunerii cererii, pentru a i se spune ulterior că cererea sa este respinsă deoarece activitatea de import al clementinelor poate fi desfășurată de către oricine la orice moment. Pe baza acestui raționament, niciun reclamant nu ar putea reuși vreodată, sub rezerva atenționării examinate mai jos, de vreme ce întotdeauna se poate susține că și alții se pot implica în această activitate într-un anumit moment. În realitate, aceasta servește pentru a schimba accentul asupra celei de-a treia variante: o dată ulterioară, incert definită. Eventualitatea *locus standi* este ca un miraj în deșert, îndepărtându-se mereu și neputând fi niciodată atins.

Argumentul anterior ar putea fi contracara prin susținerea că reclamantul din cauza *Plaumann* a fost respins în mod corect, de vreme ce el făcea parte dintr-o categorie deschisă, nu una închisă de reclamanți, și prin urmare nu era interesat în mod individual. Categoriile deschise sunt privite ca fiind acelea în care apartenența nu este stabilită la data decizie. O categorie închisă este una în care apartenența este astfel stabilită^[32]. Există însă dificultăți practice și conceptuale în privința acestui raționament.

Din *perspectivă practică*, expresia categoriei deschise este folosită pentru a exclude calitatea procesuală a unui reclamant, chiar dacă există un număr foarte limitat implicat în mod curent în acea activitate, pe motiv că alte persoane ar putea desfășura ulterior activitatea. Dacă prezența unor astfel de agenți economici viitori, ipotetici, transformă categoria într-una deschisă, aceasta ignoră economia practică prin care se determină numărul celor care furnizează un produs.

Din *perspectivă conceptuală*, considerarea oricărei categorii ca fiind deschisă doar pentru că alte persoane ar putea desfășura în mod ipotetic, activitatea, duce la rezultate bizare, din moment ce orice decizie cu un impact viitor ar fi de necontestat deoarece categoria ar fi privită ca fiind deschisă. Testul *Plaumann* se bazează pe premisa că unele persoane au anumite caracteristici care le disting de altele, și că ele dețin aceste caracteristici în momentul în care este luată decizia contestată. Faptul că alte persoane ar putea dobândi aceste caracteristici ulterior, prin aderarea la acea activitate, nu înseamnă că ele fac parte în prezent din acea categorie. Chestiunea poate fi exprimată destul de ușor. Faptul că o persoană și-ar dori să devină atacant pentru Anglia, un mare pianist sau un importator de clementine nu înseamnă că ea deține în prezent toate caracteristicile asociate cu vreunul dintre aceste roluri în practică.

(iii) Testul *Plaumann* și regulamentele/directivele: dificultăți practice și conceptuale

Testul *Plaumann* a dus la dificultăți similare în cazul în care reclamantul urmărea să conteste un regulament sau o directivă. Testul terminologiei abstracte a pus într-o poziție dificilă pe cei care contestă un act sub forma unui regulament. Scopul permiterii unor astfel de contestații este acela de a împiedica instituțiile comunitare să ferească unele domenii de contestare, prin intermediul formei calificării lor. Acesta a fost motivul pentru a permite o

[31] Cauza T-16/96, *Cityflyer Express Ltd./Comisia* [1998] ECR II-757, pct. 30.

[32] Pentru un exemplu recent și rar privind o cauză neretroactivă în care CJUE a fost dispusă să decidă că o categorie este închisă, cauza C-133/12 P, *Stichting Woonlinie/Comisia* EU:C:2014:105, unde numărul de comercianți era limitat prin decret regal.

contestație atunci când regulamentul era în realitate o decizie care privea în mod direct și individual pe reclamant. Aceasta necesita, după cum s-a recunoscut în cauza *Calpak*, ca Curtea să privească dincolo de *forma* măsurii pentru a stabili dacă în *fond* aceasta este sau nu un regulament.

Problema testului terminologiei abstracte era aceea că, în loc să privească dincolo de formă la fond, acesta se apropia periculos de tare de a privi dincolo de formă la formă. Un regulament ar fi acceptat ca un regulament real dacă, după cum se enunță în *Calpak*, acesta se aplică unor „situații determinate în mod obiectiv și produce efecte juridice față de categorii de persoane descrise în mod general și abstract”. Cu toate acestea, este posibil ca normele să fie întotdeauna elaborate în acest fel, și astfel să fie ferite de contestație, cu atât mai mult cu cât Curtea precizează că cunoașterea numărului sau a identității celor afectați nu împiedică norma de la a fi privită ca un veritabil regulament.

În cazul în care un regulament era considerat ca fiind un „regulament veritabil” în temeiul testului terminologiei abstracte, atunci, în mod tradițional, Curtea conchide pur și simplu că reclamantul nu este interesat în mod individual. În cauza *Codorniu*, instanțele Uniunii au modificat această poziție juridică și au acceptat că un regulament ar putea fi un regulament „veritabil” în conformitate cu testul terminologiei abstracte, interesând totuși în mod individual pe reclamant^[33]. Aceasta a fost o evoluție liberalizatoare.

Cu toate acestea, reclamantul trebuia în continuare să demonstreze interesul individual în conformitate cu testul *Plaumann*. În ciuda câtorva excepții^[34], abordarea dominantă post-*Codorniu* era „*Plaumann*-pur”. Reclamanților li s-a respins calitatea procesuală deoarece CEJ și TPI aplicau testul *Plaumann* în același fel ca și în *Plaumann* însuși. Faptul că reclamantul desfășura o activitate comercială care putea fi desfășurată de către orice altă persoană avea darul de a exclude interesul individual. Posibilitatea determinării numărului sau identității persoanelor cărora li se aplică măsura nu este suficientă pentru stabilirea interesului individual^[35]. Speranța lăudabilă^[36] că hotărârea *Codorniu* ar putea duce la un test pentru calitatea procesuală bazat pe efectul advers, evaluat în funcție de starea de fapt, nu a fost prin urmare, realizată^[37].

(iv) Testul *Plaumann*: regulamentele, directivele și Tratatul de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona a modificat formularea actualului art. 263 alin. (4). Acest lucru este relevant din perspectiva următorului raționament. Articolul 230 alin. (4) CE era antecesorul art. 263 alin. (4) TFUE, însă formularea era ușor diferită. Articolul 230 alin. (4) declara

[33] Cauza C-309/89, *Codorniu SA/Consiliul* [1994] ECR I-1853.

[34] Cauzele T-480 și 483/93, *Antillean Rice Mills NV/Comisia* [1995] ECR II-2305, pct. 70, 76; cauzele T-32 și 41/98, *Government of the Netherlands Antilles/Comisia* [2000] ECR II-20; cauza T-33/01, *Infront WM AG/Comisia* [2005] ECR II-5897.

[35] A se vedea, e.g., cauza T-472/93, *Campo Ebro Industrial SA/Consiliul* [1995] ECR II-421; cauza T-489/93, *Unifruit Hellas EPE/Comisia* [1994] ECR II-1201; cauza T-116/94, *Cassa Nazionale di Previdenza a Favore degli Avvocati e Procuratori/Consiliul* [1995] ECR II-1; cauza C-209/94 P, *Buralux SA/Consiliul* [1996] ECR I-615; cauza T-138/98, *Armement Coopératif Artisanal Vendéen (ACAV)/Consiliul* [2000] ECR II-341; cauzele T-38-50/99, *Sociedade Agricola dos Arinhos, Ld/Comisia* [2001] ECR II-585; cauza T-155/02, *VVG International Handelsgesellschaft mbH/Comisia* [2003] ECR II-1949; cauza T-139/01, *Comafrika SpA și Dole Fresh Fruit Europe Ltd and Co/Comisia* [2005] ECR II-409, pct. 100, 107-116; cauza C-362/06 P, *Markku Sahlstedt/Comisia* [2009] ECR I-2903; cauza C-274/12 P, *Telefónica SA/Comisia* EU:C:2013:852, pct. 47; cauza C-133/12 P, *Stichting Woonlinie* (supra, nota 32), pct. 45.

[36] A. ARNULL, „Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty” (1995) 32 CMLRev 7.

[37] A. ARNULL, „Private Applicants and the Action for Annulment since *Codorniu*” (2001) 38 CMLRev 7, 51-52.

că o decizie adresată unei alte persoane ar putea să privească în mod individual reclamantul și că un act sub forma unui regulament ar putea fi în realitate o decizie care să privească direct și individual reclamantul. Prin urmare, acesta cuprindea o invitație de a privi dincolo de forma măsurii, la fondul acesteia, în sensul că CEJ sau TPI ar putea decide că o măsură sub forma unui regulament este în realitate o decizie care privește în mod direct și individual pe reclamant.

Articolul 263 alin. (4) TFUE nu conține nimic echivalent în mod expres cu aceasta, iar structura dispozițiilor Tratatului de la Lisabona privind actele juridice face aceasta mai dificil din motivul următor: aceasta se datorează, în parte, faptului că testul pentru un act legislativ are o natură formală, nu de fond: adoptarea în conformitate cu o procedură legislativă^[38]. De asemenea, aceasta se datorează faptului că există cerințe care trebuie îndeplinite pentru adoptarea de acte cu competență delegată^[39] și astfel, consecința recalificării unui act legislativ ca act delegat sau invers, ar fi inevitabil aceea de a-l condamna ca fiind nevalabil, din moment ce nu ar fi fost adoptat prin procedura adecvată sau în conformitate cu condițiile corespunzătoare. Prin urmare, va fi dificil pentru o persoană privată să susțină că instanțele Uniunii ar trebui să examineze fondul unei măsuri *de-a lungul* categoriilor de acte juridice.

În principiu, ar fi în continuare posibil ca instanțele să desfășoare această sarcină în cadrul unei anumite categorii de acte legale. Astfel, un reclamant ar putea susține că, deși un regulament reprezintă un act legislativ, deoarece a fost adoptat în conformitate cu procedura legislativă, acesta îl privește totuși în mod direct și individual. Cu toate acestea, este posibil ca reclamantul să fie pus în fața unei sarcini dificile pentru a dovedi interesul individual, având în vedere înțelesul noțiunii explicate mai sus și având, de asemenea, în vedere eticheta de „act legislativ” atașată unor astfel de măsuri. Pentru a lua un alt exemplu, un reclamant ar putea susține că un act delegat sub forma unui regulament îl privește în mod direct și individual.

(v) Interesul individual, dumping, concurență și ajutoare de stat

CEJ a fost mai liberală în a recunoaște calitatea procesuală în anumite domenii, cele referitoare la antidumping, concurență și ajutoarele de stat. Articolele relevante din tratate și regulamentele au produs un impact apreciabil asupra deciziilor judecătorești, din moment ce procedura în aceste domenii are în vedere, în mod explicit sau implicit, un rol pentru plângerea individuală, care poate alerta Comisia cu privire la încălcarea dreptului UE. În plus, interesul Comunității în aceste domenii era relativ clar și instanțele Uniunii erau prin urmare, receptive la argumente în sensul că, spre exemplu, un stat a încălcat dreptul UE oferind un ajutor de stat ilegal. Aceste domenii vor fi examinate pe rând.

UE adoptă regulamente *antidumping* pentru a-i împiedica pe cei din afara UE să vândă mărfuri în cadrul acesteia la un preț prea scăzut, în detrimentul comercianților Uniunii. Dacă o societate duce într-adevăr o politică de dumping poate fi discutabil. Exista și complicația suplimentară că taxele antidumping trebuiau impuse printr-un regulament, și nu printr-o decizie. Dacă, prin urmare, Curtea reținea că un regulament nu era de fapt regulament,

[38] Art. 289 TFUE.

[39] Art. 290 TFUE.

atunci Comisia nu avea competența de a impune măsura. Trei tipuri de reclamânți ar putea dori să conteste o obligație antidumping.

Primul tip este firma care a inițiat plângerea referitoare la dumping, după cum se exemplifică în cauza *Timex*^[40], în care societatea care a inițiat plângerea era nemulțumită de regulamentul rezultat, deoarece aprecia că taxa antidumping era prea redusă. CEJ a reținut că în calitate de reclamant principal și un ceasornicar important în cadrul UE, aceasta avea calitatea procesuală pentru a contesta nivelul taxei impuse.

Al doilea tip de reclamant este fabricantul produsului care este supus taxei antidumping. În cauza *Allied Corporation*^[41], CEJ a confirmat că producătorii și exportatorii care se ocupau cu dumping-ul puteau fi, de asemenea, considerați ca fiind afectați în mod individual, cel puțin atât timp cât erau identificați în actul adoptat de către Comisie sau erau implicați în cercetarea preliminară.

A treia categorie de reclamânți care ar putea dori să conteste legalitatea unui regulament antidumping, este importatorul produsului împotriva cărora a fost impusă taxa antidumping. Unele cereri au fost respinse pe motiv că importatorul putea contesta actul în mod indirect în temeiul art. 267 TFUE, în cadrul unei acțiuni împotriva organului național care colecta taxa. În cauza *Extramet*, CEJ a decis însă că un importator poate avea calitate procesuală, deoarece acesta era cel mai mare importator al produsului supus măsurii antidumping, utilizatorul final al produsului și activitățile sale comerciale erau grav afectate prin regulamentul contestat^[42].

Un al doilea domeniu în care CEJ a dat dovadă de mai mult liberalism în recunoașterea calității procesuale este *politica concurenței*, reglementată de art. 101 și art. 102 TFUE. În conformitate cu fostul art. 3 alin. (2) din Regulamentul nr. 17^[43], un stat membru sau orice persoană fizică sau juridică pretinzând că are un interes legitim, poate sesiza Comisia cu o cerere, înfățișând dovada unei încălcări a actualelor art. 101 și art. 102 TFUE.

Cauza 26/76, *Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG/Comisia*^[44]

[1977] ECR 1875

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85, art. 86 și art. 173 au devenit art. 101, art. 102 și art. 263 TFUE]

Metro a susținut că sistemul de distribuție folosit de SABA încălca articolul 85 din tratat. Ea a inițiat o plângere în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 17. Comisia a decis că unele aspecte ale sistemului de distribuție nu încălcau articolul 85 și Metro urmărea să anuleze

^[40] Cauza 264/82, *Timex Corporation/Consiliul și Comisia* [1985] ECR 849. A se compara cu cauza T-598/97, *British Shoe Corporation Footwear Supplies Ltd/Consiliul* [2002] ECR II-1155.

^[41] Cauzele 239 și 275/82, *Allied Corporation/Comisia* [1984] ECR 1005; cauza T-155/94, *Climax Paper Converters Ltd/Consiliul* [1996] ECR II-873; cauza T-147/97, *Champion Stationery Mfg Co Ltd/Consiliul* [1998] ECR II-4137.

^[42] Cauza C-358/89, *Extramet Industrie SA/Consiliul* [1991] ECR I-2501; cauza T-161/94, *Sinochem Heilongjiang/Comisia* [1996] ECR II-695; cauza T-2/95, *Industrie des Poudres Sphériques/Consiliul* [1998] ECR II-3939.

^[43] Regimul de punere în aplicare a politicii privind concurența s-a schimbat în prezent: a se vedea mai jos, pp. 1180-1184.

^[44] Cauza T-37/92, *Bureau Européen des Unions des Consommateurs/Comisia* [1994] ECR II-285, deși rezultatul ar fi fost diferit dacă reclamantul nu ar fi luat parte la procedura plângerilor: cauza C-70/97, *Kruidvat BVBA/Comisia* [1998] ECR I-7183. A se vedea, de asemenea, în legătură cu fuziunile cauza T-96/92, *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grands Sources/Comisia* [1995] ECR II-1213; cauzele T-528, 542, 543 și 546/93, *Métropole Télévision SA/Comisia* [1996] ECR II-649; cauza T-158/00, *ARD/Comisia* [2003] ECR II-3825.

această decizie adresată SABA. S-a pus întrebarea dacă Metro putea susține că o decizie adresată altcuiva o privește în mod direct.

CEJ

Decizia atacată a fost adoptată în special ca urmare a unei reclamații introduse de Metro și se pronunță asupra dispozițiilor sistemului de distribuție al SABA pe care această societate le-a invocat și continue să le invoce împotriva Metro, pentru a-și justifica refuzul de vânzare și de autorizare drept comerciant cu ridicata și pe care reclamanta le-a criticat deja pentru acest motiv în reclamația sa.

Este atât în interesul bunei administrări a justiției, cât și al aplicării corespunzătoare a articolelor 85 și 86, ca persoanele fizice sau juridice care sunt autorizate, în temeiul articolului 3 alineatul (2) litera b) din Regulamentul nr. 17, să solicite Comisiei să constate o încălcare a respectivelor articole 85 și 86, să poată, în cazul în care cererea lor nu este aprobată total sau parțial, să dispună de o cale de acțiune destinată protecției intereselor lor legitime.

În aceste condiții, reclamanta trebuie considerată ca fiind direct sau individual vizată, în sensul articolului 173 alineatul (2), de decizia în litigiu, iar acțiunea este, prin urmare, admisibilă.

Considerente similare apar și în jurisprudența privind *ajutoarele de stat*. Acordarea unui astfel de ajutor este reglementată de art. 107-109 TFUE cu scopul de a împiedica denaturarea condițiilor concurenței de către o societate care primește asistență din partea guvernului său, primind astfel un avantaj incorect față de concurenți^[45]. Comisia decide dacă ajutorul este compatibil cu tratatul și adresează statului o decizie pe care acesta o poate contesta în temeiul art. 263 TFUE. Tratatul a fost mai puțin clar dacă petenții pot, de asemenea, să facă acest lucru. Nu se putea face o comparație directă între ajutoarele de stat și procedura plângerilor care funcționa în cadrul dreptului concurenței.

În ciuda acestui fapt, CEJ, în *COFAZ*^[46], a judecat prin analogie cu cauza *Metro* privind dreptul concurenței și cu cauza *Timex* privind politica antidumping. Reclamantele din cauza *COFAZ* au jucat un rol comparabil în cadrul procedurii întemeiate pe actualul art. 108 TFUE, cu atât mai mult cu cât art. 108 alin. (2) recunoștea că întreprinderile interesate erau îndreptățite să prezinte Comisiei observațiile lor. Prin urmare, li s-a recunoscut calitatea procesuală, sub rezerva unei condiții suplimentare ca poziția lor pe piață să fi fost afectată în mod semnificativ de ajutorul care făcea obiectul deciziei contestate^[47].

(vi) Interesul individual: reforma și instanțele

Articolul 263 alin. (4) TFUE a modificat art. 230 alin. (4) CE prevăzând că interesul individual nu este necesar în legătură cu actele normative care nu presupun măsuri de executare. Sfera de aplicare a acestei excepții va fi examinată mai jos. Înainte de aceasta, trebuie să examinăm încercările de reformă mai generală a testului pentru interesul individual prin mijloace judiciare.

Însuși faptul că jurisprudența privind dumpingul, concurența și ajutoarele de stat era mai liberală a scos puternic în evidență abordarea restrictivă care domina majoritatea cauzelor

^[45] *Infra*, Capitolul 29.

^[46] Cauza 169/84, *Compagnie Française de l'Azote (COFAZ) SA/Comisia* [1986] ECR 391; Case T-435/93, *ASPEC/Comisia* [1995] ECR II-1281; cauza T-380/94, *AIUFFASS/Comisia* [1996] ECR II-2169; cauza T-88/01, *Sniace, SA/Comisia* [2005] ECR II-1165, pct. 56-57.

^[47] Jurisprudența privind calitatea procesuală în legătură cu ajutoarele de stat este complexă, a se vedea, *infra*, Capitolul 29 și U. SOLTESZ și H. BIELESZ, „Judicial Review of State Aid Decisions – Recent Developments” [2004] ECLR 133.

privind calitatea procesuală. Prin urmare, nu este deloc surprinzător că jurisprudența Curții privind calitatea procesuală a reclamanților neprivilegiați în general, a fost criticată ca fiind prea restrictivă. CEJ și-a apărut jurisprudența pe motiv că tratatul prevede un mecanism cuprinzător de protecție juridică: reclamanții care nu aveau calitate procesuală activă pentru o acțiune directă în temeiul art. 263 puteau, totuși, să verifice legalitatea măsurii comunitare, indirect, prin intermediul art. 267 TFUE. Avocatul general Jacobs a pus la îndoială acest raționament în cauza *Extramet*^[48]. În cauza *UPA*, acesta a supus ipoteza unei ceretări mai detaliate, a considerat-o ca fiind neconvingătoare și a sugerat că ar trebui să se acorde calitate procesuală în cazul în care măsura contestată producea un impact negativ substanțial asupra reclamantului.

Cauza C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul*
[2002] ECR I-6677

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 230 și art. 234 au devenit art. 263 și art. 267 TFUE]

O asociație de fermieri, UPA, a solicitat anularea Regulamentului nr. 1638/98 care modifica organizarea comună de pe piața uleiului de măsline. TPI a respins cererea întrucât regulamentul nu îi privea în mod individual pe membrii asociației, conform articolul 230 alineatul (4). UPA a susținut că i s-a refuzat protecția jurisdicțională efectivă, deoarece nu putea ataca cu ușurință măsura prin intermediul articolului 234. Următorul fragment cuprinde rezumatul concluziilor avocatului general.

AVOCATUL GENERAL JACOBS

102. (...)

(1) Premisa esențială a Curții, că posibilitatea unui reclamant individual de a declanșa o trimitere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, oferă o protecție jurisdicțională efectivă împotriva măsurilor generale este expusă unor obiecții importante:

- în conformitate cu procedura pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, reclamantul nu are dreptul de a decide dacă trimiterea va fi sau nu făcută, controlul căror măsuri se solicită sau ce motive de nevalabilitate sunt invocate și astfel, nu are dreptul de acces la Curtea de Justiție; pe de altă parte, instanța națională nu poate acorda ea însăși reparația dorită, declarând ca nefiind valabilă măsura generală în discuție;
 - poate avea loc o denegare de dreptate în cazurile în care este dificil sau imposibil ca un reclamant să conteste indirect o măsură generală (e.g., atunci când nu există măsuri de executare care să poată fi contestate sau când reclamantul ar trebui să încalce legea pentru a putea contesta sancțiunile decurgând de aici);
 - securitatea juridică pledează în favoarea permiterii controlului unei măsuri generale cât mai curând posibil și nu numai după ce au fost adoptate măsuri de implementare;
 - contestațiile indirecte ale măsurilor generale pe calea trimiterilor privind validitatea în temeiul articolului 234, prezintă o serie de dezavantaje procedurale în comparație cu acțiunile directe în temeiul articolului 230, în fața Tribunalului de Primă Instanță, legate, spre exemplu, de participarea instituției (lor) care a(u) adoptat măsura, întârzierile și costurile implicate, acordarea de măsuri provizorii sau posibilitatea intervenției terților.
- (2) Aceste obiecții nu pot fi depășite prin recunoașterea în mod excepțional, a calității procesuale, în acele cazuri în care un reclamant nu beneficiază conform dreptului național, de nicio posibi-

^[48] Cauza C-358/89, *Extramet* (*infra*, nota 42), pct. 70-74, AG Jacobs.

litate de a declanșa o trimitere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la validitatea măsurii contestate. O astfel de abordare:

- nu are nicio bază în formularea tratatului;
- ar obliga inevitabil, instanțele comunitare să interpreteze și să aplice regulile dreptului național, o sarcină pentru care nu sunt nici bine pregătite și nici măcar competente;
- ar duce la inegalitate între agenții din diferite state membre și la o pierdere mai mare de securitate juridică.

(3) Aceste obiecții nu pot fi depășite nici prin enunțarea unei obligații ca ordinele juridice ale statelor membre să garanteze disponibilitate trimerilor privind validitatea măsurilor generale ale măsurilor comunitare, în cadrul sistemelor lor de drept. O astfel de abordare:

- ar lăsa nerezolvate majoritatea problemelor situației actuale, cum ar fi absența unei căi de atac din perspectiva dreptului, întârzierile și costurile inutile pentru reclamant sau acordarea de măsuri provizorii;
- ar fi dificil de monitorizat și de aplicat; și
- ar necesita o ingerință profundă în autonomia procedurală națională.

(4) Singura soluție satisfăcătoare este, prin urmare, aceea de a recunoaște că o măsură comunitară privește în mod individual un reclamant în cazul în care acea măsură produce sau este susceptibilă să producă, un efect advers substanțial asupra intereselor acestuia. Această soluție prezintă următoarele avantaje:

- ea rezolvă toate problemele expuse mai sus: reclamanților li se acordă un veritabil drept de acces direct la un tribunal care poate dispune o reparație, sunt evitate cazurile de posibilă denegare de dreptate și protecția jurisdicțională este îmbunătățită în diferite moduri;
- ea înlătură, de asemenea, anomalia din jurisprudența actuală în sensul că, cu cât este mai mare numărul persoanelor afectate, cu atât este mai puțin probabilă disponibilitatea unui control judiciar efectiv;

– regulile din ce în ce mai complexe și mai imprevizibile referitoare la calitatea procesuală sunt înlocuite cu un test mai simplu care ar transfera accentul în cauzele din fața instanțelor comunitare de la aspectele pur formale ale admisibilității la aspectele de fond;

– o astfel de reinterpretare este în acord cu tendința generală a jurisprudenței de a prelungi sfera protecției jurisdicționale ca răspuns la creșterea competențelor instituțiilor comunitare (ERTA, *Les Verts*, *Chernobyl*).

(5) Obiecțiile la extinderea calității procesuale sunt neconvingătoare. În special:

- formularea articolului 230 nu o exclude;
- izolarea măsurilor potențial ilicite de controlul judiciar nu poate fi justificată pe motive de eficiență administrativă sau legislativă: protecția procesului legislativ trebuie să fie realizată prin intermediul unor standarde corespunzătoare de fond privind controlul;
- temerile de suprasolicitare a Tribunalului de Primă Instanță par exagerate, din moment ce termenul limită de la articolul 230 alineatul (5) și cerința interesului direct vor împiedica o creștere înșurmontabilă a volumului de cauze; există mijloace procedurale pentru a face față unei creșteri mai limitate a cauzelor.

(6) Obiecția principală poate fi aceea că jurisprudența a stagnat timp de mulți ani. Există, însă, o serie de motive pentru care este timpul schimbării. În special:

- jurisprudența din multe cauze marginale nu este stabilă și a fost, în orice caz, relaxată în ultimii ani, cu rezultatul că deciziile privind admisibilitatea au devenit din ce în ce mai complexe și mai imprevizibile;
- jurisprudența este din ce în ce mai mult în discordanță cu evoluțiile mai liberale din dreptul statelor membre;

- instituirea Tribunalului de Primă Instanță și transferul progresiv către această instanță a acțiunilor introduse de persoanele private fac din ce în ce mai adecvată extinderea calității procesuale a persoanelor private pentru a contesta măsurile generale;
- jurisprudența Curții privind principiul protecției jurisdicționale efective în fața instanțelor naționale face din ce în ce mai greu de justificat restricțiile stricte ale calității procesuale în fața instanțelor comunitare.

Speranța că regulile privind calitatea procesuală ar putea fi liberalizate s-a dovedit de scurtă durată, din moment ce CEJ a refuzat să urmeze exemplul avocatului general Jacobs.

Cauza C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul*

[2002] ECR I-6677

CEJ a acceptat principiul din cauza *Codorniu*, că un regulament veritabil ar putea fi contestat, cu condiția ca reclamantul să poată dovedi un interes individual în conformitate cu testul *Plaumann*. Ea a continuat după cum urmează.

CEJ

37. Dacă această condiție nu este îndeplinită, o persoană fizică sau juridică nu poate în niciun caz, să introducă o acțiune în anulare împotriva unui regulament.
38. Cu toate acestea, Comunitatea Europeană este o comunitate de drept, în cadrul căreia instituțiile sale sunt supuse controlului conformității actelor lor cu tratatul și cu principiile generale de drept care includ drepturile fundamentale.
39. Prin urmare, persoanele fizice trebuie să poată beneficia de o protecție judiciară efectivă a drepturilor care le sunt conferite de ordinea juridică comunitară, dreptul la o astfel de protecție făcând parte din principiile generale de drept care decurg din tradițiile constituționale comune statelor membre. (...)
40. Tratatul (...) a stabilit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menite să asigure controlul legalității actelor instituțiilor (...). În cadrul acestui sistem, persoanele fizice sau juridice, care nu pot să atace direct actele comunitare cu aplicabilitate generală, din cauza condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul 173 alineatul al patrulea din tratat, au posibilitatea, după caz, să invoce invaliditatea unor astfel de acte fie pe cale incidentă, în temeiul articolului 184 din tratat, în fața instanțelor comunitare, fie în fața instanțelor naționale și să solicite acestora, întrucât ele nu sunt competente să constate ele însele invaliditatea respectivelor acte (...), să sesizeze Curtea cu această chestiune pe calea întrebărilor preliminare.
41. Prin urmare, statelor membre le revine sarcina de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă.
42. În acest context, în conformitate cu (...) articolul 5 din tratat, instanțele naționale au obligația, atât cât este posibil, să interpreteze și să aplice regulile procedurale interne care guvernează exercitarea căilor de atac, în așa fel încât să permită persoanelor fizice și juridice să conteste în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărei alte măsuri naționale referitoare la punerea în aplicare în ceea ce le privește, a unui act comunitar cu aplicabilitate generală, invocând invaliditatea acestuia din urmă.
- (...)
44. În cele din urmă, trebuie să adăugăm că, în conformitate cu sistemul de control al legalității stabilit de tratat, o persoană fizică sau juridică nu poate introduce o acțiune împotriva unui regulament decât dacă acesta o privește nu numai în mod direct, ci și în mod personal. Dacă este adevărat că această din urmă condiție trebuie interpretată în lumina principiului unei protecții jurisdicționale efective, ținând cont de diversele circumstanțe care sunt de natură să individualizeze un reclamant (...) o astfel de interpretare nu poate duce la înlăturarea condiției în cauză,

care este prevăzută expres de tratat, fără a excede competențele atribuite de acesta instanțelor comunitare.

45. Deși, firește, se poate avea în vedere un sistem de control al legalității actelor comunitare, diferit față de cel instituit de tratatul original și ale cărui principii nu au fost niciodată modificate, statelor membre le revine, dacă este cazul, în conformitate cu articolul 48 UE, să reformeze sistemul în vigoare în prezent.

CEJ a urmat acest raționament în cauzele ulterioare^[49]. Criteriile pentru calitatea procesuală nu au fost atenuate nici măcar atunci când a reieșit că regulile naționale nu au permis persoanei private să conteste validitatea măsurii fără a o fi încălcat. CEJ a subliniat că dreptul la protecție juridică efectivă nu poate avea ca efect înlăturarea unei condiții prevăzute expres de tratat.

Trebuie precizat că această interpretare tradițională a *Plaumann* continuă să se aplice și ulterior Tratatului de la Lisabona. Astfel, în cazul în care un reclamant nu se poate încadra în excepția privind actele normative care nu presupun măsuri de executare, fie întrucât actul nu este unul normativ, fie întrucât, chiar dacă acesta este unul normativ, el nu presupune măsuri de executare, atunci reclamantul tot va trebui să dovedească interesul individual în modul aplicat în *Plaumann* și în cauzele ulterioare. Aceasta se exemplifică în cauza *Inuit Tapiriit Kanatami* examinată mai jos^[50], în care CJUE a decis că noțiunea de act normativ nu acoperă un act legislativ, cu consecința că reclamantilor le revine sarcina de a dovedi că regulamentul îi privește în mod direct și individual, judecând prin testul *Plaumann*, din moment ce „interdicția introducerii pe piață a produselor derivate din focă prevăzută de regulamentul în litigiu este formulată în termeni generali și se aplică fără deosebire oricărui operator economic care intră în domeniul de aplicare al acestuia”^[51].

(C) INTERESUL INDIVIDUAL: REFORMA TRATATULUI DE LA LISABONA

Redactorii Tratatului de la Lisabona au modificat regulile privind calitatea procesuală: nu este necesar interesul individual în legătură cu un act normativ în privința căruia există un interes direct și care nu presupune măsuri de executare. Importanța acestei reforme depinde de înțelesul noțiunilor de „act normativ” și „măsură de executare”^[52].

[49] Cauza C-263/02 P, *Comisia/Jégo-Quéré & Cie SA* [2004] ECR I-3425, pct. 29-39; cauza C-258/02 P, *Bactria Industriehygiene-Service Verwaltungs GmbH/Comisia* [2003] ECR I-15105; cauza T-213/02, *SNF SA/Comisia* [2004] ECR II-3047; cauza T-231/02, *Gonnelli și AIFO/Comisia* [2004] ECR II-1051; cauzele T-236 și 241/04, *EEB și Stichting Natuur en Milieu/Comisia* [2005] ECR II-4945; cauza T-16/04, *Arcelor* (supra, nota 21), pct. 100-123; cauza T-95/06, *Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana/Community Plant Variety Office (CPVO)* [2008] ECR II-31; cauza T-309/02, *Acegas-APS SpA/Comisia* [2009] ECR II-1809; cauza C-550/09, *Procesul penal împotriva lui E și F* [2010] ECR I-6213, pct. 44; cauza C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami/Parlamentului și Consiliul EU*: C-2013:625, pct. 92-96.

[50] Cauza C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami* (supra, nota 49), pct. 71-73.

[51] *Idem*; pct. 73.

[52] S. BALTHASAR, „Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: The New Article 263(4) TFUE” (2010) 35 *ELRev* 542.

(i) Act normativ

Aceeași expresie era folosită în cadrul dispoziției analoge din Tratatul Constituțional^[53]. Înțelesul acesteia era nesigur, dar cel mai bun punct de vedere era că ea se aplica numai în legătură cu legislația secundară și nu și în cazul actelor legislative primare^[54]. Există, de asemenea, incertitudine în legătură cu înțelesul noțiunii de act normativ în cadrul Tratatului de la Lisabona. Tipurile de acte juridice specificate în Tratatul de la Lisabona au fost examinate mai sus^[55]. Actele legislative sunt cele adoptate în baza unei proceduri legislative și pot lua forma unui regulament, a unei decizii sau a unei directive^[56]. Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta un act fără caracter legislativ, care poate, din nou, să ia forma unui regulament, a unei decizii sau a unei directive, chiar dacă de regulă, acesta va fi un regulament^[57]. Acestea sunt numite acte delegate^[58]. Există, de asemenea, o categorie distinctă a actelor de punere în aplicare^[59].

Noțiunea de „act normativ” nu s-a încadrat cu ușurință în clasificarea actelor juridice de la Lisabona. Aceasta putea fi interpretată în sens larg, astfel încât să acopere orice act obligatoriu din punct de vedere legal, indiferent dacă acesta este un act legislativ, delegat sau de punere în aplicare, cu condiția să nu presupună măsuri de executare. Noțiunea ar putea fi interpretată mai restrictiv pentru a cuprinde orice act legislativ, delegat sau de punere în aplicare, cu condiția să ia forma unui regulament sau a unei decizii care nu presupun măsuri de executare. Aceasta ar putea acoperi numai actele delegate și de punere în aplicare sub forma regulamentelor sau a deciziilor care nu presupun măsuri de executare sau numai actele delegate supuse aceleiași condiții. CJUE a decis că noțiunea de „act normativ” nu cuprinde actele legislative.

Cauza C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami/Parlamentul și Consiliul*

EU:C:2013:625

Reclamanții au contestat un regulament privind comerțul cu produse derivate din focă. Tribunalul a respins cererea în măsura în care prin aceasta se contesta un regulament adoptat ca act legislativ în temeiul articolului 289 TFUE, concluzionând că nu este un act „normativ” în sfera de aplicare a articolului 263 alineatul (4) TFUE și, prin urmare, reclamanții trebuie să demonstreze atât interesul individual, cât și interesul direct. În cadrul recursului, CJUE a confirmat hotărârea Tribunalului.

CJUE

50. (...) trebuie arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, la interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii acesteia și de obiectivele pe care le urmărește, ci și de contextul său, precum și de ansamblul dispozițiilor dreptului Uniunii (...). Genezăa unei dispoziții a dreptului Uniunii poate, de asemenea, să ofere elemente importante pentru interpretarea acesteia (...).

[53] Art. III-365 alin. (4) TC.

[54] CRAIG (*supra*, nota 20), Capitolul 4.

[55] *Supra*, Capitolul 4.

[56] Art. 289 TFUE.

[57] Art. 290 TFUE.

[58] Art. 290 alin. (3) TFUE.

[59] Art. 291 TFUE.

53. În plus, articolul 263 TFUE face o distincție netă între dreptul de a formula o acțiune al instituțiilor Uniunii și al statelor membre, pe de o parte, și cel al persoanelor fizice și juridice, pe de altă parte. (...)

(...)

55. (...) trebuie să se constate că primele două ipoteze ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE corespund celor care erau prevăzute, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, de Tratatul CE, la articolul 230 al patrulea paragraf din acest tratat (...).

(...)

57. (...) prin Tratatul de la Lisabona a fost adăugată, la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, o a treia ipoteză, care a simplificat condițiile de admisibilitate a acțiunilor în anulare introduse de persoane fizice și juridice. Astfel, această ipoteză, fără a supune admisibilitatea acțiunilor în anulare introduse de persoanele fizice și juridice condiției referitoare la afectarea individuală, deschide această cale de atac în privința „actelor normative” care nu presupun măsuri de executare și care îl privesc direct pe reclamant.

58. În ceea ce privește noțiunea „acte normative” din cuprinsul articolului 263 al patrulea paragraf a treia ipoteză TFUE, reiese că aceasta are un domeniu de aplicare mai limitat decât noțiunea „acte” utilizată la articolul 263 al patrulea paragraf prima și a doua ipoteză TFUE pentru a califica celelalte tipuri de măsuri a căror anulare poate fi solicitată de persoanele fizice și juridice. Această primă noțiune nu poate, după cum în mod întemeiat a statuat Tribunalul la punctul 43 din ordonanța atacată, să vizeze ansamblul actelor cu aplicabilitate generală, ci privește o categorie mai restrânsă de acte de această natură. A recurge la o interpretare contrară ar însemna să fie golită de orice sens distincția operată de a doua și de a treia ipoteză ale celui de al patrulea paragraf al articolului 263 TFUE între termenii „act” și „act normativ”.

59. În plus, trebuie arătat că articolul 263 al patrulea paragraf TFUE a preluat în aceiași termeni conținutul articolului III-365 alineatul (4) din Proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa. Din lucrările pregătitoare ale acestei din urmă dispoziții rezultă că, deși modificarea articolului 230 al patrulea paragraf CE era destinată să extindă condițiile de admisibilitate a acțiunilor în anulare în privința persoanelor fizice și juridice, condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 230 al patrulea paragraf CE care privesc actele legislative nu trebuiau să fie însă modificate. (...)

60. În aceste condiții, este necesar să se considere că modificarea dreptului la acțiune al persoanelor fizice și juridice, prevăzut la articolul 230 al patrulea paragraf CE, avea ca scop să permită acestor persoane introducerea în condiții mai puțin stricte a unor acțiuni în anulare împotriva actelor cu aplicabilitate generală, cu excepția actelor legislative.

61. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat că noțiunea „acte normative” prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu include actele legislative.

Consecința acestei hotărâri este că ar putea exista un „act legislativ” care se aplică unui grup foarte restrâns de reclamanți, care este *de facto* un grup închis din cadrul căruia nimeni nu ar putea ataca măsura în mod direct, deoarece nu se înscrie în sfera de aplicare a dispoziției modificate privind calitatea procesuală. Prin urmare, aceștia ar trebui să demonstreze interesul individual și nu ar putea face aceasta în conformitate cu jurisprudența existentă.

În cauza *Inuit Tapiriit Kanatami*, CJUE a negat faptul că analiza precedentă a fost neconformă cu Carta privind drepturile fundamentale UE^[60]. Reclamantul a susținut că interpretarea CJUE nu este conformă cu art. 47 din Cartă, care prevede că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul UE sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe în conformitate cu condițiile prevăzute la acel articol, precum

[60] [2000] JO C364/01; [2010] JO C83/389.

și în conformitate cu art. 6 și art. 13 CEDO. Cu toate acestea, expunerea de motive a arătat în legătură cu art. 47 că nu exista nicio intenție ca această dispoziție să aducă vreo schimbare a regulilor privind calitatea procesuală în afara celor cuprinse la actualul art. 263 alin. (4) TFUE^[61]. În cauza *Inuit Tapiriit Kanatami*, CJUE a reținut că tratatul prevede un sistem complet de protecție juridică, în temeiul art. 263 coroborat cu art. 267, și că acesta este în conformitate cu art. 47 din Cartă care nu era destinat să modifice regimul preexistent privind controlul judiciar^[62]. Aceasta era pe aceeași linie cu jurisprudența anterioară^[63], dar este totuși ceva ciudat în faptul că o încălcare a unui drept individual nu reprezintă o chestiune de interes individual.

(ii) Măsură de executare

Aspectul de noutate al art. 263 alin. (4), conform căruia interesul individual nu este necesar, se aplică numai unui act normativ care privește în mod direct o persoană și nu presupune măsuri de executare. Rezultă că, cu cât este mai larg sensul atașat noțiunii de act de executare, cu atât mai restrânsă este sfera excepției de la art. 263 alin. (4). Astfel, chiar dacă este vorba despre un act normativ, în cazul în care se consideră că există măsuri de executare, excepția nu se aplică, reclamantul având obligația să dovedească interesul individual în sensul *Plaumann*, pentru a susține o acțiune directă. Până în prezent, *Telefónica* este cauza principală, în ceea ce privește sensul noțiunii de măsură de executare, oferind acesteia o interpretare largă^[64].

Cauza C-274/12 P, *Telefónica SA/Comisia*

EU:C:2013:852

Comisia a decis că un regim fiscal spaniol constituia un ajutor de stat ilegal și a emis o decizie în acest sens. Guvernul spaniol urma să recupereze ajutorul ilegal, dar aceasta se supunea excepției privind achizițiile efectuate înainte de o anumită dată. Telefónica SA efectuase două astfel de achiziții, dar a contestat, de asemenea, decizia Comisiei prin care se constata că regimul fiscal era ajutor de stat ilegal. Comisia a susținut că Telefónica SA nu era privită în mod individual prin decizia Comisiei, iar decizia presupunea măsuri de executare și, prin urmare, reclamantul nu putea beneficia de modificarea din Tratatul de la Lisabona. Telefónica a susținut că, dacă orice măsură pe care un stat membru este obligat să o adopte pentru a pune în aplicare un act al UE constituie o măsură de executare, atunci o gamă largă de acte normative ar fi excluse în mod automat din sfera de aplicare a acestei dispoziții.

CJUE

27. Astfel cum a arătat avocatul general la punctele 40 și 41 din concluzii, noțiunea „acte normative (...) care nu presupun măsuri de executare” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE trebuie interpretată în lumina obiectivului acestei dispoziții, care constă, astfel cum reiese din geneza sa, în a evita ca un particular să trebuiască să încalce dreptul pentru a putea avea acces la o instanță. (...)

^[61] Carta 4473/00, Convenția 49, 11 octombrie 2000, 41; CONV 828/03, Updated Explanations Relating to the Text of the Charter of Fundamental Rights, 9 iulie 2003, 41; Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights, 14 decembrie 2007 [2007] JO C303/17.

^[62] Cauza C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami* (supra, nota 49), pct. 86-97.

^[63] Cauza C-258/02 P, *Bactria* (supra, nota 49), pct. 48-51.

^[64] A se vedea, de asemenea, cauza T-601/11, *Dansk Automat Brancheforening/Comisia Europeană*, 26 septembrie 2014.

28. În această privință, trebuie precizat în primul rând că, atunci când un act normativ presupune măsuri de executare, controlul jurisdicțional al respectării ordinii juridice a Uniunii este asigurat, indiferent dacă respectivele măsuri provin de la Uniune sau de la statele membre. Persoanele fizice sau juridice care nu pot, din cauza condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, să atace direct în fața instanței Uniunii un act normativ al Uniunii sunt protejate împotriva aplicării în privința lor a unui asemenea act prin posibilitatea de a ataca măsurile de executare pe care le presupune acest act.

29. Atunci când punerea în aplicare a unor asemenea acte revine instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, persoanele fizice sau juridice pot să introducă o acțiune directă la instanțele Uniunii împotriva actelor de punere în aplicare în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE și să invoce în susținerea acestei acțiuni, în temeiul articolului 277 TFUE, nelegalitatea actului de bază în cauză. Atunci când această punere în aplicare revine statelor membre, persoanele respective pot să invoce nevaliditatea actului de bază în cauză la instanțele naționale și să le determine pe acestea să sesizeze Curtea, în temeiul articolului 267 TFUE, pe calea întrebărilor preliminare (...).

30. (...) astfel cum a arătat avocatul general la punctul 48 din concluzii, pentru a aprecia dacă un act normativ presupune măsuri de executare, trebuie să se facă o raportare la poziția persoanei care invocă dreptul la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE. Așadar, nu are relevanță aspectul dacă actul în cauză presupune măsuri de executare în privința altor justițiabili.

31. (...) pentru a verifica dacă actul atacat presupune măsuri de executare, trebuie să se facă referire numai la obiectul acțiunii și, în cazul în care un reclamant nu solicită decât anularea în parte a unui act, trebuie luate în considerare, dacă este cazul, numai măsurile de executare pe care le presupune eventual această parte a actului.

(...)

33. (...) acțiunea formulată de Telefónica are ca unic obiect contestarea incompatibilității parțiale cu piața comună a schemei în cauză, astfel cum este aceasta declarată la articolul 1 alineatul (1) din decizia în litigiu, și nu critica recuperarea ajutoarelor, dispusă la articolul 4 alineatul (1) din aceasta, nici celelalte somații adresate Regatului Spaniei la articolul 6 alineatul (2) din această decizie.

34. (...) declararea incompatibilității parțiale cu piața comună a schemei în cauză, enunțată la articolul 1 alineatul (1) din decizia în litigiu, este adresată numai statului membru destinat al deciziei, în speță Regatul Spaniei, astfel încât această decizie nu este obligatorie în privința altor persoane conform articolului 288 al patrulea paragraf TFUE.

35. (...) articolul 1 alineatul (1) din decizia în litigiu are drept obiect exclusiv declararea incompatibilității cu piața comună a schemei în cauză. Acesta nu definește consecințele specifice pe care această declarație le are pentru fiecare dintre contribuabili, consecințe care se vor materializa în acte administrative precum o decizie de impunere, care constituie ca atare o măsură de executare pe care articolul 1 alineatul (1) din decizia în litigiu o „presupune” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE.

CJUE a concluzionat astfel că excepția din Tratatul de la Lisabona nu se aplică indiferent dacă decizia contestată este un act normativ sau nu. Interpretarea largă acordată expresiei „măsură de executare” restrânge astfel sfera de aplicare a modificării Tratatului de la Lisabona și lasă deschise o serie de întrebări privind ce alte măsuri vor fi considerate ca fiind de executare în acest scop.

Regulamentele sunt direct aplicabile: odată ce sunt adoptate de UE, acestea se aplică pe teritoriul statelor membre fără a fi necesară transformarea sau adoptarea acestora în dreptul național. În acest sens regulamentele nu ar trebui considerate ca „presupunând” vreo măsură de implementare a lor în ordinea juridică națională. Același lucru se aplică în

cazul multor decizii, indiferent dacă sunt decizii clasice individualizate, adresate unei anumite persoane sau dacă sunt decizii cu o natură mai generală care au ca obiect relațiile interinstituționale. Directivele, în schimb, precizează obiectivele care trebuie atinse, dar lasă statelor membre opțiunea în ceea ce privește forma și metodele de implementare. Directivele, în acest sens, presupun măsuri de executare.

S-ar putea susține că și regulamentele sau unele decizii vor conduce la modificarea regulilor naționale pentru a se îndeplini cerințele regulamentului/deciziei într-un anumit stat membru și că, în aceste cazuri, astfel de măsuri naționale ar trebui considerate măsuri de executare, cu consecința că un reclamant nu poate profita de regulile liberalizate privind calitatea procesuală de la art. 263 alin. (4). Premisa este corectă, dar concluzia trebuie să fie greșită.

Este, în mod cert, adevărat că, deși regulamentele sunt direct aplicabile și prin urmare, se aplică fără necesitatea transformării sau a adoptării lor, un stat membru ar putea totuși să trebuiască să își modifice legislația anterioară pentru a se conforma sau pentru a îndeplini cerințele regulamentului. Ar fi însă, regretabil dacă aceasta ar împiedica recurgerea la regulile liberalizate privind calitatea procesuală în temeiul art. 263 alin. (4). Posibilitatea contestării directe a aceluiași regulament ar diferi de la stat la stat, din moment ce necesitatea ca un anumit stat să își modifice regulile naționale, precum și modul în care ar trebui să le modifice, ar depinde de potrivirea dintre cerințele regulamentului UE și dreptul său preexistent, care va diferi în mod necesar de la stat la stat.

În plus, un astfel de rezultat nu s-ar potrivi deloc bine cu formularea art. 263 alin. (4), din moment ce nu s-ar putea spune că actul normativ „impune” măsuri de executare. Posibilitatea unor astfel de măsuri naționale ar depinde în schimb, de necesitatea ca un anumit stat membru să își modifice normele preexistente pentru a se conforma cerințelor regulamentului și aceasta ar fi în funcție de dreptul național, nu de actul normativ al UE, în sine.

(D) REZUMAT

- i. Premisa care stă la baza raționamentului CJUE referitor la echilibrul dintre modurile direct și indirect de acțiune va fi examinată mai jos, însă după ce va fi explorat cel din urmă. Prin urmare, acest rezumat se concentrează asupra stadiului actual al legislației privind acțiunea directă a reclamantilor neprivilegiați în temeiul art. 263 TFUE.
- ii. *Plaumann* rămâne testul pentru interesul individual. Reclamantul trebuie să dovedească faptul că deține calități sau caracteristici care îl disting de toate celelalte persoane și îl individualizează în același mod ca și pe destinatar. Faptul că reclamantul desfășoară o activitate comercială care poate fi desfășurată de orice altă persoană servește de regulă, la a nega interesul individual și aceasta este ceea ce face aproape imposibil ca majoritatea reclamantilor să reușească. Existența unui anumit prejudiciu de fapt al reclamantului nu este de regulă, relevantă. În general, nici grupurile de interes nu se situează pe o poziție mai bună decât persoanele private^[65].
- iii. În mod excepțional, *Plaumann* poate fi interpretată mai favorabil pentru reclamant. Aceasta este posibil atunci când se poate dovedi fie că măsura contestată încalcă un drept special al reclamantului, fie că aceasta contravine unei obligații a cărei îndeplini-

[65] A se vedea, e.g., cauza T-601/11, *Dansk Automat Brancheforening* (supra, nota 64).

nire este datorată reclamantului. Rar se va întâmpla ca Tribunalul sau CJUE să admită o cerere numai datorită prejudiciului de fapt suferit de reclamant.

- iv. Din cauzele *UPA*, *Jégo-Quéré*, *Inuit Tapiriit Kanatami* și cauzele ulterioare era clar că instanțele UE nu erau dispuse să treacă la testul mai liberal privind calitatea procesuală propus de avocatul general Jacobs. Motivul aderării la *status quo* era faptul că tratatul prevedea un sistem complet de protecție juridică persoanelor private, prin intermediul art. 263 și art. 267. După cum vedea mai jos, însă, există dificultăți reale privind acest punct de vedere.
- v. Tratatul de la Lisabona a reformat regulile privind calitatea procesuală prin prevederea unei excepții pentru cazurile în care nu este necesar interesul individual. Această modificare este bine venită. Cu toate acestea, un reclamant poate utiliza această excepție numai în cazul unui act normativ care nu presupune măsuri de executare. CJUE a interpretat noțiunea de act normativ în sensul că ea nu cuprinde actele legislative adoptate în temeiul art. 289 TFUE. Ea a interpretat, de asemenea, conceptul de măsuri de executare în sens larg, cu consecința că și în cazul în care un act este considerat normativ, o persoană privată nu poate folosi modificarea din Tratatul de la Lisabona, deoarece Curtea consideră că există o măsură de executare, consecința fiind aceea că reclamantului îi revine sarcina de a dovedi interesul individual în modul cerut de testul *Plaumann*.

6. ARTICOLUL 267:

CONTESTAREA INDIRECTĂ A LEGALITĂȚII ACTELOR UE

(A) RAȚIUNEA UTILIZĂRII ARTICOLULUI 267

Articolul 267 TFUE permite instanțelor naționale să sesizeze CJUE cu întrebări legate de „validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii”. Această dispoziție a căpătat o importanță din ce în ce mai mare pentru reclamantii privați, datorită interpretării restrânse de către Curte în ceea ce privește criteriile calității procesuale în temeiul fostului art. 230 CE^[66]. Articolul 267 reprezintă adeseori, singurul mecanism prin intermediul căruia astfel de părți pot contesta legalitatea normelor Uniunii. Limitele și dificultățile acțiunii indirecte vor fi examinate mai jos. Discuția actuală se va concentra asupra rațiunii folosirii art. 267 și asupra tipurilor de acte comunitare care pot fi contestate.

O persoană privată va fi adesea afectată de măsurile UE prin aplicarea acestora la nivel național^[67]. Astfel, scenariul „clasic”^[68] este cel al unui regulament din cadrul Politicii agricole comune (PAC), regulament care nu poate fi contestat în temeiul art. 263, fie deoarece reclamantul nu are calitate procesuală, fie datorită termenului limită. Aceste regulamente sunt aplicate în mod normal, de către un organism național de intervenție. Regulamentul

[66] H. RASMUSSEN, „Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs?” (1980) 5 ELRev 112, 122-127.

[67] C. HARDING, „The Impact of Article 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action” (1981) 1 YBEL 93, 96; C. HARDING, „Who Goes to Court in Europe? An Analysis of Litigation against the European Community” (1992) 17 ELRev 105.

[68] A se vedea, e.g., cauza 181/84, *R./Intervention Board for Agricultural Produce*, ex p. E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. [1985] ECR 2889; cauza C-66/80, *ICC* [1981] ECR 1191.

poate, spre exemplu, să solicite reținerea unui depozit constituit de către un comerciant, care consideră că această garanție este ilegală, întrucât este disproporționată sau discriminatorie. În cazul în care garanția este reținută, comerciantul poate solicita controlul judiciar în fața instanței naționale, susținând că regulamentul este invalid. Va fi de competența instanței naționale să decidă dacă să sesizeze CJUE cu această chestiune în temeiul art. 267. Un scenariu alternativ apare atunci când un regulament impune o taxă despre care comerciantul consideră că încalcă dreptul UE. Strategia agentului economic ar putea fi aceea de a se opune plății, de a fi dat în judecată de către organul național și astfel să invoce pretinsa invaliditate a regulamentului ca apărare. Ține de competența instanței naționale să decidă dacă să trimită această chestiune CJUE.

(B) ACTELE CARE POT FI CONTESTATE ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 267

Articolul 267 permite contestarea valabilității actelor instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii. Aceasta facilitează contestarea regulamentelor și directivelor prin intermediul instanțelor naționale.

Situația în ceea ce privește deciziile individuale este mai complexă. O persoană care nu este destinatarul unei decizii individuale o poate contesta prin intermediul instanțelor naționale. Astfel, dacă o decizie adresată unui stat membru impune realizarea unei anumite acțiuni, atunci o persoană privată afectată de aceasta poate contesta validitatea deciziei prin intermediul instanțelor naționale^[69].

Aceasta se exemplifică în cauza *Universitt Hamburg*^[70]. Comisia a emis o decizie adresată tuturor statelor membre, refuznd să acorde scutirea de taxa vamală în legătură cu echipamentul științific importat din Statele Unite. Autoritățile germane au aplicat această decizie și reclamantul a contestat-o în fața instanței naționale. CEJ a decis că putea fi sesizată cu această cauză pe calea art. 267. Ea a fost influențată de faptul că decizia Comisiei nu trebuia să fie publicată și că nu trebuia comunicată persoanei care solicita scutirea de taxă, ceea ce ar fi făcut practic imposibilă contestarea în interiorul termenului de la art. 263. Curtea s-a pronunțat mai general asupra acestui aspect în cauza *Rau*^[71]. Ea a reținut că reclamanții, care erau producători de margarine, puteau contesta în fața instanțelor naționale legalitatea unui sistem prin care Comunitatea vindea unt ieftin pe piața germană pentru a testa reacția consumatorilor. Nu era necesar să se stabilească dacă reclamanții aveau posibilitatea să conteste decizia comunitară direct în fața CEJ.

Această hotărâre trebuie privită însă, în lumina cauzei *TWD*^[72]. Comisia a declarat ajutorul acordat de Germania unei societăți ca fiind incompatibil cu piața comună. Prin urmare, ajutorul trebuia restituit. Guvernul german a informat societatea, comunicndu-i acesteia, de asemenea, că decizia Comisiei putea fi atacată în temeiul art. 263. Societatea nu a făcut acest lucru, cutnd în schimb să invoce ilegalitatea deciziei Comisiei în cadrul unei acțiuni

[69] Cauza C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/Germanie* [1994] ECR I-833.

[70] Cauza 216/82, *Universitt Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder* [1983] ECR 2771.

[71] Cauzele 133-136/85, *Walter Rau Lebensmittelwerke/Bundesanstalt fr Landwirtschaftliche Marktordnung* [1987] ECR 2289.

[72] Cauza C-188/92, *TWD* (supra, nota 69); cauza C-178/95, *Wiljo NV/Belgie* [1997] ECR I-585; cauza C-239/99, *Nachi Europe GmbH/Hauptzollamt Krefeld* [2001] ECR I-1197.

în fața instanțelor germane. CEJ a reținut că nu este posibilă o acțiune indirectă în acest caz, dat fiind faptul că societatea fusese informată cu privire la dreptul său de contestație în temeiul art. 263 și dat fiind, de asemenea, că aceasta ar avea „fără nicio îndoială”^[73] calitatea procesuală pentru a face acest lucru^[74]. Prin urmare, nu este posibilă o contestație în temeiul art. 267 dacă problema ar fi putut fi invocată de către o persoană care avea calitate procesuală în temeiul art. 263 și care luase cunoștință despre acea chestiune în termenul pentru o acțiune directă. Același principiu a fost considerat ca excluzând valorificarea de către un stat membru a art. 267 în vederea contestării unei măsuri adresate acestuia, pe care ar fi putut-o contesta în temeiul art. 263, dar nu a făcut aceasta în termenul prevăzut la art. 263 alin. (6)^[75].

Acolo unde nu este clar dacă reclamantul ar avea calitate procesuală în temeiul art. 263, Curtea este mai dispusă să admită acțiunea indirectă. Astfel, în cauza *Accrington Beef*^[76], ea a făcut distincție față de *TWD* și a reținut că omisiunea de a contesta un regulament în temeiul art. 263 nu constituia un obstacol în calea unei acțiuni bazate pe art. 267, din moment ce nu era evident că acțiunea întemeiată pe art. 263 ar fi fost admisibilă. În cauza *Eurotunnel*, Curtea a reținut că o persoană privată putea contesta validitatea dispozițiilor unei directive în fața instanței naționale, din moment ce directiva era adresată statelor membre și nu reieșea că ar fi fost posibilă o acțiune în temeiul art. 263^[77]. Este, de asemenea, posibil ca Curtea să fie mai receptivă la acțiunile în temeiul art. 267 în cazul în care reclamantul nu a avut cunoștință despre măsura relevantă, la timp pentru a o putea contesta în temeiul art. 263^[78].

(C) „UN SISTEM COMPLET DE PROTECȚIE JURIDICĂ”

- i. Premisa aflată la baza deciziilor din *UPA* și *Jégo-Quéré* era aceea că tratatul oferea un regim complet de protecție juridică din perspectiva accesului la justiție, prin intermediul art. 267 și 263 TFUE. Aceeași teză a inspirat hotărârea mai recentă din cauza *Inuit Tapiriit Kanatami*^[79]. Această ipoteză pune însă reale dificultăți.
- ii. Curtea a ignorat în mare analiza avocatului general din *UPA* referitor la dificultățile cu care se confruntă persoanele private care urmăresc să folosească art. 267. Aceste dificultăți sunt în parte procedurale: procedura în fața instanței naționale poate avea implicații privind participarea instituțiilor care au adoptat măsura contestată; întârzierile; costurile; acordarea de măsuri provizorii și posibilitatea intervenției terților.

[73] Cauza C-188/92, *TWD* (*supra*, nota 69), pct. 24.

[74] Curtea a făcut distincție de *Rau* pe motiv că reclamantul din acea cauză introdusese o acțiune în anulare și că, prin urmare, nu s-a pus problema prescripției de la art. 263 și efectul acesteia asupra unei eventuale acțiuni întemeiate pe art. 267.

[75] Cauza C-241/01, *National Farmers' Union/Secretariat Général du Gouvernement* [2002] ECR I-9079, pct. 36.

[76] Cauza C-241/95, *R/Intervention Board for Agricultural Produce, ex p Accrington Beef Co Ltd* [1996] ECR I-6691. A se vedea, de asemenea, cauza C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA* [2006] ECR I-289, pct. 72-74; cauzele C-346 și 529/03, *Atzeni/Regione Autonoma della Sardegna* [2006] ECR I-1975, pct. 30-34; cauza C-441/05, *Roquette Frères/Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité* [2007] ECR I-1993; cauza C-343/09, *Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport* EU:C:2010:419, pct. 19-26; cauza C-370/12, *Pringle/Government of Ireland, Ireland și The Attorney General* EU:C:2012:756, pct. 41.

[77] Cauza C-408/95, *Eurotunnel SA/Sea France* [1997] ECR I-6315.

[78] A se vedea motivul pentru care Curtea a făcut distincție față de cauza *Universität Hamburg* în *TWD* (*supra*, nota 69), pct. 23.

[79] Cauza C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami* (*supra*, nota 49), pct. 92-101.

Acestea sunt în parte inerente însăși naturii art. 267: acesta este un sistem de referință; prin urmare, reclamantul trebuie să convingă instanța națională că este necesară o trimitere și este posibil să trebuiască să treacă prin mai multe instanțe naționale. Dificultățile cu art. 267 sunt și de fond: instanța națională nu poate invalida măsura și deci reclamantul trebuie să sesizeze CJUE și tot ce poate oferi instanța națională până la hotărârea CJUE sunt măsuri provizorii.

- iii. CJUE, în conformitate cu actualul art. 4 alin. (3) TFUE, a îndemnat instanțele naționale să interpreteze regulile procedurale naționale astfel încât să permită reclamantilor să conteste normele UE cu aplicare generală, în fața instanțelor naționale. Această strategie are, însă, o utilitate limitată. Ea nu poate rezolva dificultățile procedurale enumerate mai sus. Ea nu poate depăși, însă poate atenua dificultățile care decurg din natura discreționară a sistemului de la art. 267.
- iv. Acțiunea indirectă prin intermediul art. 267 are, de asemenea, consecințe asupra distribuirii competențelor între CJUE și Tribunal. Hotărârile preliminare sunt apanajul CJUE^[80]. Contestările validității normelor UE prin intermediul art. 267 merg prin urmare, la CJUE, deși aceleași chestiuni ar fi decise de tribunal dacă ar fi admisibile pe calea unei acțiuni directe în temeiul art. 263. Aceasta crește solicitarea CJUE și înseamnă că resursele sale sărace sunt îndreptate spre a răspunde la astfel de întrebări preliminare care adesea, nu implică niciun aspect de importanță generală pentru dreptul UE.
- v. Raționamentul CJUE din hotărârile *UPA* și *Inuit Tapiriit Kanatami* referitor la art. 263 este la fel de problematic. Ea a reținut că limitele interpretării legitime a tratatului restrâng modificarea jurisprudenței tradițională privind acțiunea directă. Dreptul la protecție judiciară efectivă ar putea influența aplicarea interesului individual, dar nu ar putea, a afirmat CJUE, înlătura această condiție, ceea ce s-ar putea realiza numai printr-o modificare a tratatelor. Cu tot respectul, acest raționament este neconvingător. Tratatul a solicitat întotdeauna, dovada interesului individual. Înțelesul care trebuie atribuit acestei expresii este aspectul pus în discuție. Chestiunea esențială este, nu dacă tratatul impune limite calității procesuale, ci dacă interpretarea acestor limite a fost excesiv de restrictivă. Nu este ușor de înțeles de ce interpretarea avocatului general Jacobs privind interesul individual ar presupune o încălcare a limitelor interpretării normale a tratatelor, lăsând la o parte faptul că aceasta ar fi similară cu o modificare a tratatelor din ordinul justiției. Aceasta cu atât mai mult deoarece Curtea, acolo unde era justificat, a suplinit lacunele în legătură cu alte părți ale art. 263^[81]. Curtea nu a oferit nicio explicație cu privire la motivele pentru care considera că testul avocatului general ar fi incompatibil cu formularea art. 263. În realitate nu există niciun motiv pentru ca un test formulat în termenii unui impact negativ substanțial nu ar putea fi o interpretare legitimă a interesului individual.
- vi. Este adevărat că *status quo*-ul juridic general privind limitele calității procesuale a fost acceptat în timpul discuțiilor care au dus la Tratatul Constituțional, un aspect pe care s-a bazat CJUE în cauza *Inuit Tapiriit Kanatami*^[82]. Cu toate acestea, trebuie să

[80] Tratatul de la Nisa a nuanțat acest monopol, dar puterea de a atribui TPI competență asupra hotărârilor preliminare nu a fost folosită.

[81] Cauza C-70/88, *Parlamentul European/Consiliul* [1990] ECR I-2041; cauza 294/83, *Parti Ecologiste „Les Verts”/Parlamentul European* [1986] ECR 1339; cauza T-411/06, *Sogelma* (supra, nota 2).

[82] Cauza C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami* (supra, nota 49), pct. 59.

tratăm acest aspect cu prudență. Realitatea era că discuția privind sistemul judiciar în timpul Tratatului Constituțional a fost foarte scurtă, având doar trei săptămâni pentru a examina astfel de chestiuni. În acest context, nu au avut loc consultări sau discuții ample, neexistând timp pentru acestea.

- vii. Un sistem juridic poate avea principii impresionante de control judiciar, dar acestea sunt o prea mică alinare pentru cei care nu pot accede la sistem, deoarece regulile privind calitatea procesuală sunt în mod nejustificat de restrânse. În termeni normativi, este corect ca aceia care au suportat un impact negativ substanțial să aibă acces la control judiciar. Acest test nu este mai liberal decât acela care prevalează în majoritatea ordinilor juridice interne și este potrivit pentru un sistem juridic bazat pe statul de drept. Ideea că, cu cât mai mulți oameni sunt afectați de o dispoziție, cu atât sunt mai puține șanse de a o contesta, este contrară principiului.
- viii. CJUE nu a spus nimic despre consecințele practice ale unui test mai liberal în baza art. 263, dar se simte preocuparea față de eventuale probleme de suprasolicitare. Nu există însă, niciun motiv pentru care ar trebui să existe în mod necesar o creștere netă semnificativă a numărului de contestații. Însuși faptul că art. 263 a fost atât de restrictiv obligă reclamantul să utilizeze art. 267. CJUE exercită însă, un control redus asupra categoriilor de reclamanți care pot introduce o acțiune în temeiul art. 267 sau tipul de norme care pot fi contestate. Consecința unei interpretări mai liberale a art. 263 ar fi transferul unora dintre aceste cauze înapoi la acțiunea directă și conferirea către instanțele UE a competenței de control prin stabilirea faptului dacă s-a produs un impact negativ semnificativ. Mai mult decât atât, presupunerea implicită pare a fi aceea că ar exista numeroase contestații ale unui regulament din partea reclamanților, fiecare dintre aceștia susținând că ar fi suferit un impact negativ semnificativ. Această presupunere nu este în acord cu realitatea juridică sau practică. Unele dintre cauze ar fi reunite într-o singură acțiune. În orice caz, odată ce CJUE sau Tribunalul se pronunță asupra legalității regulamentului în legătură cu una dintre acțiuni, acesta ar fi finalul problemei. Decizia ar soluționa problema în legătură cu orice alt posibil reclamant, afară numai dacă acesta ar putea invoca un argument juridic nou care nu a fost invocat în cauza anterioară.
- ix. Pot să existe motive valabile pentru care instanțele UE sunt precaute să nu intervină prea departe în opțiunile discreționare complexe făcute de instituțiile UE și multe dintre cauzele privind calitatea procesuală implică astfel de alegeri făcute în temeiul PAC. Cu toate acestea, instanțele UE pot influența numărul de acțiuni introduse prin standardele de control care sunt aplicate^[83]. Aceasta se va reflecta asupra numărului de acțiuni introduse, din moment ce reclamantul își vor calcula șansele de reușită înainte de a se lansa în cheltuiala unui litigiu. Este bineînțeles, adevărat că un test foarte strict al calității procesuale ar putea fi mai puțin solicitant pentru timpul Curții. Aceasta se apropie însă periculos de mult de reduționism, având în vedere că acesta afirmă nici mai mult nici mai puțin decât că, în cazul în care o instanță refuză să judece o cauză aceasta economisește mai multe resurse juridice decât dacă ar fi fost soluționată cauza.

[83] *Infra*, Capitolul 15.

7. ARTICOLUL 265: ABȚINEREA DE A ACȚIONA

Articolul 265 TFUE prevede o acțiune pentru constatarea abținerii ilicite de a acționa:

În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatelor, Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia sau Banca Centrală Europeană se abțin să hotărască, statele membre și celelalte instituții ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a constata această încălcare. Prezentul articol se aplică, în aceleași condiții, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii care se abțin să hotărască.

Această acțiune este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul, oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze. În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu și-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni.

Orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în condițiile stabilite la paragrafele precedente în legătură cu omisiunea unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz.

(A) ABȚINERILE SUPUSE CONTROLULUI

Există o legătură strânsă între art. 263 și art. 265 TFUE. Aceasta ar trebui să se reflecte în abținerile care pot face obiectul unui control în temeiul art. 265. Se pare, în principiu, că singurele abțineri de a acționa care ar trebui să intre sub incidența art. 265 sunt abținerile de a adopta un act care poate fi supus controlului judiciar, în sensul unui act care produce efecte juridice. Articolul 265 se referă însă, numai la abținerea de acționa. Prin urmare, se poate argumenta că aceasta permite folosirea acțiunii în legătură cu abținerea de a adopta un act neobligatoriu, cum ar fi o recomandare sau o opinie. Există, însă, obiecții conceptuale și practice la acest punct de vedere, care ar crea o distincție ciudată între acțiunea în anulare și cea în constatarea abținerii de a acționa^[84]. În ciuda acestui fapt, Curtea a declarat în cauza *Comitologia*^[85], că Parlamentul putea introduce o acțiune bazată pe art. 265 pentru constatarea abținerii de a adopta o măsură care nu este ea însăși, un act supus controlului. În cazul în care este necesar, aceasta se va aplica numai în contextul art. 265 alin. (1), din moment ce art. 265 alin. (3) precizează că persoanele private nu pot introduce o acțiune în privința recomandărilor sau a avizelor.

Articolul 265 impune reclamantului să demonstreze că exista o obligație de a acționa. Existența unor competențe discreționare largi ale Comisiei va exclude, de regulă, o astfel de constatare^[86]. Mai mult decât atât, s-a considerat că art. 265 se referă la o abținere de a acționa în sensul omisiunii de a lua o decizie sau de a defini o poziție. El nu se referă la adoptarea unei măsuri diferite față de cea dorită de reclamant^[87]. Întrepătrunderea dintre art. 263 și art. 265, precum și sfera abținerilor care pot face obiectul controlului juridic sunt evidente în cauza *Eridania*.

[84] T. HARTLEY, *The Foundations of European Union Law* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2010) 396-398.

[85] Cauza 302/87 (*supra*, nota 17).

[86] Cauza 247/87, *Star Fruit Company/Comisia* [1989] ECR 291; cauza C-301/87, *Franța/Comisia* [1990] ECR I-307; cauza T-277/94, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC)/Comisia* [1996] ECR II-351.

[87] Cauzele 166 și 220/86, *Irish Cement/Comisia* [1988] ECR 6473; cauza T-387/94, *Asia Motor France SA/Comisia* [1996] ECR II-961; cauza T-420/05, *Vischim Srl/Comisia* [2009] ECR II-3841, pct. 252-255; cauza C-196/12, *Comisia și Parlamentul European/Consiliul EU*: C-2013-753, pct. 22.

Cauzele 10 și 18/68, Societă „Eridania” Zuccherifici Nazionali/Comisia

[1969] ECR 459

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173, art. 175 și art. 176 au devenit art. 263, art. 265 și art. 266 TFUE]

Reclamantele au solicitat anularea deciziilor Comisiei prin care se acordau ajutoare anumitor rafinării de zahăr din Italia. Ele au pretins că poziția lor concurențială pe piața zahărului ar fi afectată în mod negativ de acordarea unor astfel de ajutoare. Curtea a respins această acțiune pe motiv că decizia în cauză nu le privea în mod individual pe reclamante. Aceleași reclamante au introdus o acțiune în temeiul articolului 175, susținând că a avut loc o abținere de a acționa, aceasta conștând în omisiunea de a revoca deciziile în discuție.

CEJ

15. Această acțiune urmărește anularea deciziei implicite de respingere care a rezultat din tăcerea pe care a păstrat-o Comisia în privința cererii adresate ei de către reclamante, solicitând anularea sau revocarea celor trei decizii litigioase pe motivul ilegalității sau al inoportunității acestora.

16. Acțiunea prevăzută la articolul 175 este menită să constate o abținere ilegală, astfel cum reiese din acest articol, care vizează o abținere „prin încălcarea dispozițiilor prezentului tratat” și din articolul 176 care se referă la o abținere declarată „contrară prezentului tratat”.

Fără să fi precizat în temeiul cărei dispoziții din dreptul comunitar, era ținută Comisia să anuleze sau să revoce respectivele decizii, reclamantele s-au limitat să pretindă că acestea ar fi fost adoptate cu încălcarea tratatului și că această împrejurare singură ar fi de ajuns pentru a supune abținerea Comisiei, prevederilor articolului 175.

17. Tratatul prevede însă, în special la articolul 173, alte mijloace prin care un act comunitar pretins a fi ilegal poate fi atacat și eventual anulat la cererea unei părți calificate în mod corespunzător. A admite, după cum doresc reclamantele, că persoanele interesate ar putea solicita instituției de la care emană actul, să îl revoce și, în caz de abținere a Comisiei, să sesizeze Curtea cu o abținere ilicită de a decide, ar echivala cu a le deschide o cale paralelă de atac celei de la articolul 173 care nu ar fi supusă condițiilor prevăzute de tratat.

18. Prin urmare, prezenta cerere nu îndeplinește cerințele articolului 175 din tratat și trebuie deci considerată ca fiind inadmisibilă.

Trimiterea făcută de Curte la utilizarea actualului art. 265, pentru a evita limitele impuse art. 263, include posibilitatea de eluda limitele temporale pentru a contesta o acțiune în temeiul art. 263^[88].

(B) PROCEDURA

Articolul 265 impune reclamantului să solicite instituției să acționeze, deoarece se poate să nu fie ușor, în contextul unei omisiuni, să se arate când a survenit și care este conținutul său. Astfel, se consideră că abținerea a avut loc la sfârșitul primei perioade de două luni, iar conținutul său este definit de termenii cererii. Tratamentele nu precizează niciun termen limită în interiorul căruia trebuie inițiată procedura pentru abținerea de a acționa. Cu toate acestea, Curtea a specificat că această procedură trebuie inițiată într-un termen rezonabil^[89]. Odată depusă o cerere, instituția beneficiază de o perioadă de două luni în

^[88] A se vedea, de asemenea, cauzele 21-26/61, Meroni/Înalta Autoritate [1962] ECR 73, 78.

^[89] Cauza 59/70, Țările de Jos/Comisia [1971] ECR 639.

interiorul căreia trebuie să își definească poziția. În cazul în care nu face aceasta, reclamantul are alte două luni în interiorul cărora să introducă acțiunea în temeiul art. 265.

(C) CALITATEA PROCESUALĂ

Articolul 265, la fel ca art. 263, face o distincție între reclamanții privilegiați și cei neprivilegiați. Primii sunt identificați la art. 265 alin. (1), aceștia fiind statele membre și alte instituții ale UE. Cei din urmă sunt cuprinși la art. 265 alin. (3) care permite unei persoane fizice sau juridice să se plângă de omisiunea de a i se adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz^[90]. Unii au susținut că, pentru abținerea de a acționa nu se poate acorda calitate procesuală decât în cazul în care actul, prin natura sa, ar fi adresat reclamantului. Acest punct de vedere nu s-a impus. CEJ a reținut în cauza *ENU*^[91] că în temeiul art. 148 din Tratatul Euratom, echivalentul art. 265, se poate recunoaște calitatea procesuală a unui reclamant cu condiția ca acesta să aibă un interes direct și individual: nu era necesar ca reclamantul să fie destinatarul real al deciziei^[92]. Testul se aplică, însă, în același fel restrictiv, ca și în cadrul art. 263^[93].

8. ARTICOLUL 277: EXCEPȚIA ILEGALITĂȚII

Articolul 277 TFUE este dispoziția relevantă din tratat.

Sub rezerva expirării termenului prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf, în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf pentru a invoca în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene inaplicabilitatea respectivului act.

(A) ACTELE CARE POT FI ATACATE

Esența art. 277 este următoarea^[94]: o persoană poate dori în cursul procedurii inițiate pentru un alt motiv, să pună la îndoială legalitatea unei alte măsuri. Astfel, spre exemplu, reclamantul poate face o contestație împotriva unei decizii care îl privește direct și individual, în cursul căreia dorește să invoce ilegalitatea unui regulament pe care se bazează acea decizie. Articolul 277 nu constituie prin urmare, un temei independent de acțiune^[95]. În plus, art. 277 nu poate fi folosit în cadrul procedurilor desfășurate în fața unei instanțe naționale. Declarația inaplicabilității unui regulament conform art. 277 nu poate fi solicitată decât în cadrul acțiunilor introduse în fața Curții de Justiție, în baza unei alte dispoziții a Tratatului și atunci

[90] AG Toth, „The Law as it Stands on the Appeal for Failure to Act” (1975) 2 LIEI 65, 85-86.

[91] Cauza C-107/91, *ENU/Comisia* [1993] ECR I-599; cauza T-95/96, *Gestevisión Telecinco SA/Comisia* [1998] ECR II-3407, pct. 58; cauzele T-79/96, 260/97 și 117/98, *Camar Srl și Tico Srl/Comisia* [2000] ECR II-2193, pct. 79; cauza T-395/04, *Air One SpA/Comisia* [2006] ECR II-1343, pct. 25. A se vedea, totuși, cauza T-277/94, *AITEC (supra, nota 86)*, pct. 58; cauza T-167/04, *Asklepios Kliniken GmbH/Comisia* [2007] ECR II-2379, pct. 45.

[92] Cauzele T-79/96, 260/97 și 117/98, *Camar (supra, nota 91)*, pct. 72-84.

[93] A se vedea, e.g., cauza T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV/Comisia* [1996] ECR II-477.

[94] M. VOGT, „Indirect Judicial Protection in EC Law: The Case of the Plea of Illegality” (2006) 31 ELRev 364.

[95] Cauza 33/80, *Albini/Consiliul* [1981] ECR 2141; cauza T-154/94, *Comité des Salines de France/Comisia* [1996] ECR II-1377; cauza C-239/99, *Nachi Europe (supra, nota 72)*.

numai incidental și cu efect limitat^[96]. Cea mai frecventă utilizare a art. 277 este ca o contestare suplimentară, incidentală în cadrul unei acțiuni în anulare introduse în temeiul art. 263, după cum exemplifică *Simmenthal*, citată mai jos^[97].

Mai mult decât atât, reclamantul trebuie, în continuare, să respecte termenul limită pentru acțiunea principală. Astfel, deși art. 277 permite reclamantului să invoce incidental ilegalitatea unui regulament în afara limitelor temporale de la art. 263, reclamantul trebuie totuși să se încadreze în acele limite temporale în legătură cu contestația principală a deciziei care îl privește în mod direct și individual.

Articolul 277 nu poate fi folosit decât pentru a contesta actele cu caracter general, cum ar fi regulamentele sau directivele adoptate în temeiul art. 289 sau art. 290 TFUE, precum și eventual, deciziile generice. În plus, trebuie să existe o legătură reală între decizia individuală care face obiectul acțiunii și măsura generală a cărei legalitate este contestată^[98]. Cu toate acestea, decisiv este fondul măsurii și nu forma: în cazul în care Curtea decide că măsura are în fond, natura unui act cu caracter general, se poate folosi art. 277. Acest lucru este demonstrat de cauza *Simmenthal*:

Cauza 92/78, *Simmenthal SpA/Comisia*
[1979] ECR 777

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 173 și art. 184 au devenit art. 263 și art. 277 TFUE]

Reclamanta urmărea să anuleze o decizie a Comisiei privind prețurile minime de vânzare pentru carnea de vită congelată. În susținerea pretenției sale, reclamanta dorea să folosească articolul 184 pentru a contesta legalitatea anumitor regulamente și anunțuri care stăteau la baza deciziei contestate. Curtea a reținut că decizia principală o privea în mod direct și individual pe reclamantă, deși ea era, în realitate, adresată statului membru. Curtea a examinat apoi, argumentele referitoare la articolul 184.

CEJ

34. Atacând formal Decizia 78/258/CEE, reclamanta, în același timp, și-a îndreptat criticile, în temeiul articolului 184 din Tratatul CEE, împotriva anumitor aspecte ale sistemului de „cuplare” astfel cum acesta a fost pus în practică în temeiul noului articol 14 din Regulamentul (CEE) nr. 805/68, prin Regulamentele Comisiei (CEE) nr. 2900/77 și nr. 2901/77, precum și prin anunțurile de licitație din 13 ianuarie 1978.

(...)

36. Această dispoziție (articolul 184) permite neîndoiește reclamantei ca, în vederea obținerii anulării deciziei atacate, să conteste în mod indirect în cadrul procedurii validitatea măsurilor stabilite prin regulament, măsuri ce constituie fundamentul juridic al acestuia din urmă.

^[96] Cauzele 31 și 33/62, *Milchwerke Heinz Wohrmann & Sohn KG și Alfons Lütticke GmbH/Comisia* [1962] ECR 501; cauzele 87 și 130/77, 22/83, 9 și 10/84, *Salerno și alții/Comisia și Consiliul* [1985] ECR 2523, pct. 36; cauza C-239/99, *Nachi Europe* (supra, nota 72), pct. 33.

^[97] A. BARAV, „The Exception of Illegality in Community Law: A Critical Analysis” (1974) 11 CMLRev 366, 375-381; cauza T-69/04, *Schunk GmbH și Schunk Kohlenstoff-Technik GmbH/Comisia* [2008] ECR II-2567; cauza T-15/11, *Sina Bank/Consiliul EU*: T:2012:661, pct. 13.

^[98] Cauzele T-93/00 și 46/01, *Alessandrini Srl/Comisia* [2003] ECR II-1635, pct. 76-81; cauza C-485/08 P, *Claudia Gualtieri/Comisia Europeană* [2010] ECR I-3009, pct. 103-107; cauza T-58/01, *Solvay/Comisia Europeană* [2009] ECR II-4781, pct. 148; cauzele T-394, 408, 453 și 454/08, *Regione autonoma della Sardegna/Comisia* [2011] ECR II-6255, pct. 207; BARAV (supra, nota 97), pct. 373-374.

37. În schimb, există un dubiu în ceea ce privește aplicabilitatea articolului 184 în cazul anunțurilor de licitație din 13 ianuarie 1978, de vreme ce acesta nu are în vedere, conform formulării sale, decât punerea la îndoială a „regulamentelor”.

38. Aceste anunțuri reprezintă acte cu aplicabilitate generală care fixează în avans și în mod obiectiv, drepturile și obligațiile agenților economici doriți să participe la licitațiile la care invită acest anunț.

39. După cum a arătat deja Curtea în hotărârile sale (...) în cauza 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* (...) și în cauza 9/56, *Meroni* (...), în legătură cu articolul 36 din Tratatul CECO, articolul 184 din Tratatul CEE este expresia unui principiu general care asigură oricărei părți dreptul de a contesta, în vederea obținerii anulării unei decizii care o privește în mod direct și individual, validitatea actelor instituționale anterioare care constituie baza juridică a deciziei atacate, în cazul în care această parte nu era îndreptățită să introducă, în temeiul articolului 173 din tratat, o acțiune directă împotriva acestor acte ale căror consecințe le suportă fără să fi fost în măsură să solicite anularea lor.

40. Sfera de aplicare a articolului menționat trebuie, prin urmare, să fie extins asupra actelor instituțiilor care, deși nu au forma unui regulament, produc totuși, efecte similare și care, din aceste motive, nu pot fi atacate, în temeiul articolului 173, de alte subiecte de drept, persoane fizice sau juridice, în afară de instituții și de statele membre.

41. Această interpretare largă a articolului 184 decurge din necesitatea de a asigura un control de legalitate în favoarea persoanelor excluse de paragraful al doilea al articolului 173, de la acțiunea directă împotriva actelor cu caracter general, în momentul în care acestea sunt afectate prin decizii de aplicare care le privesc în mod direct și individual.

42. Astfel se prezintă cazul anunțurilor de licitație din 13 ianuarie 1978, împotriva cărora reclamanta nu era în măsură să introducă o acțiune, de vreme ce ea nu era privită în mod direct și individual decât de decizia adoptată ca urmare a ofertei pe care o depusese în cadrul unei anumite licitații.

43. Prin urmare, trebuie să admitem contestația incidentă invocată de reclamantă în temeiul articolului 184 împotriva, nu numai a regulamentelor menționate, ci și împotriva anunțurilor de licitație din 13 ianuarie 1978, deși în acest din urmă caz, nu este vorba despre măsuri în sens strict prevăzute de regulament.

(B) PĂRȚILE CARE POT UTILIZA ARTICOLUL 277

Persoanele private pot folosi art. 277, sub rezerva nuanțării că ele nu pot face aceasta dacă este evident că actul ar fi putut fi atacat în temeiul art. 263 ca fiind în esență o decizie care privește în mod direct și individual pe reclamant^[99].

Autorii au fost împărțiți cu privire la faptul dacă art. 277 ar putea fi folosit de reclamantii privilegiați. Bebr s-a opus posibilității reclamantilor privilegiați de a folosi art. 277, deoarece astfel de reclamantii pot contesta orice act obligatoriu din dreptul UE în temeiul art. 263, în interiorul termenului limită^[100]. Cu toate acestea, după cum a menționat Barav^[101], viciile unui act general pot apărea numai după adoptarea măsurilor relevante de punere în aplicare și, prin urmare, statul poate să nu fi conștientizat necesitatea contestării actului general

[99] Cauza C-188/92, *TWD* (*supra*, nota 69); cauza C-310/97 P, *Comisia/AssiDomän Kraft Products AB* [1999] ECR I-5363, pct. 60; cauza C-239/99, *Nachi Europe* (*supra*, nota 72), pct. 35-37; cauza C-241/01, *National Farmers' Union* (*supra*, nota 75); cauza C-441/05, *Roquette Frères* (*supra*, nota 76), pct. 39-40; cauza C-343/07, *Bavaria NV* (*supra*, nota 21), pct. 38-39.

[100] G. BEBR, „Judicial Remedy of Private Parties against Normative Acts of the European Communities: The Role of the Exception of Illegality” (1966) 4 CMLRev 7.

[101] BARAV (*supra*, nota 97), 371.

înainte de expirarea termenului prevăzut la art. 263. Curtea a soluționat această chestiune, concluzionând că un stat membru poate invoca art. 277 chiar dacă nu au contestat măsura în termenul limită de la art. 263^[102]. Ea a ajuns la această concluzie din două motive.

În primul rând, formularea art. 277 este încadrată în termenii „orice parte” poate invoca ilegalitatea. În al doilea rând, având în vedere că statele membre sunt reclamanți privilegiati, acestea pot contesta întotdeauna actele UE. Dacă această posibilitate ar lipsi statele membre de recurgerea la art. 277, atunci ele nu ar putea niciodată să utilizeze acest articol, ceea ce ar fi problematic, din moment ce ar putea exista motive serioase pentru care statul membru nu a contestat măsura în interiorul termenului limită de la art. 263.

9. CONCLUZII

- i. Regulile privind calitatea procesuală prezintă o importanță considerabilă în cadrul oricărui sistem juridic. Ele constituie principala poartă prin care persoanele private dobândesc acces la principiile care guvernează controlul judiciar în vederea responsabilizării procesului public de luare a deciziilor. Dacă, însă, regulile privind calitatea procesuală sunt elaborate prea strict, atunci va fi dificil ca indivizii să profite de aceste principii de drept administrativ.
- ii. Regulile privind calitatea procesuală în cadrul acțiunilor directe în temeiul art. 263 au generat o jurisprudență semnificativă încă de la întemeierea CEE. În numeroase cauze, reclamanții nu au reușit să obțină calitatea procesuală chiar dacă ar fi făcut aceasta în atât de multe cauze în cadrul sistemelor lor juridice naționale. Principalul motiv al acestei „rate de eșec” a fost cerința interesului individual, astfel cum a fost ea interpretată în cauza *Plaumann*, care face excesiv de dificil ca reclamanții neprivilegiați să reușească, chiar și în cazul în care au fost semnificativ afectați de măsura contestată. Există probleme empirice și conceptuale în această interpretare a interesului individual.
- iii. CJUE încearcă să justifice acest *status quo*, susținând că tratatul oferă un sistem complet de protecție juridică, acțiunea indirectă de la art. 267 completând acțiunile directe prevăzute de art. 263. Există însă dificultăți reale în a accepta această ipoteză.
- iv. Este bine venită modificarea adusă de Tratatul de la Lisabona art. 263 prin care nu trebuie să se demonstreze interesul individual în legătură cu actele normative care implică un interes direct și nu presupun măsuri de executare. Din jurisprudența de până acum este clar însă, că această nouă excepție de la regula generală a necesității de a dovedi interesul individual, nu va servi reclamanților care urmăresc să conteste un act legislativ, nici nu va servi reclamanților în cazul în care este necesară vreo formă de măsură de executare pentru a pune în aplicare un act al UE la nivel național.

10. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

ALBORS LLORENS, A., „The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?” (2003) 62 CLJ 72;

[102] Cauza C-442/04, *Spania/Consiliul* [2008] ECR I-3517, pct. 22.

- ARNULL, A., „Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty” (1995) 32 CMLRev 7;
- ARNULL, A., „Private Applicants and the Action for Annulment since *Codorniu*” (2001) 38 CMLRev 7;
- BALTHASAR, S., „*Locus Standi* Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: The New Article 263(4) TFUE” (2010) 35 ELRev 542;
- CRAIG, P., „Standing, Rights and the Structure of Legal Argument” (2003) 9 EPL 493;
- CRAIG, P., *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 11;
- ENCHELMAIER, S., „No-One Slips through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice’s Jurisprudence on Art. 230(4) EC” (2005) 24 YBEL 173;
- GORMLEY, L., „Judicial Review: Advice for the Deaf?” (2006) 29 Fordham Int LJ 655;
- HARLOW, C., „Towards a Theory of Access for the European Court of Justice” (1992) 12 YBEL 213;
- TRIDIMAS, T. și POLI, S., „*Locus Standi* of Individuals under Article 230(4): The Return of Euridice?”, în A. ARNULL, P. EECKHOUT și T. TRIDIMAS (ed.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs* (Oxford University Press, 2008), Capitolul 5;
- VOGT, M., „Indirect Judicial Protection in EC Law: The Case of the Plea of Illegality” (2006) 31 ELRev 364;
- WARD, A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2007);
- WYATT, D., „The Relationship between Actions for Annulment and References on Validity after *TWD Deggendorf*”, în J. LOMBAY și A. BIONDI (ed.), *Remedies for Breach of EC Law* (Wiley, 1996), Capitolul 6.

CONTROLUL LEGALITĂȚII: MOTIVELE DE ANULARE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Capitolul anterior a examinat calitatea procesuală necesară pentru a solicita controlul judiciar. În cazul în care reclamantul are calitatea procesuală și se încadrează în termenul pentru introducerea unei acțiuni, el va mai trebui să dovedească de ce actul comunitar ar trebui anulat sau declarat invalid. Articolul 263 TFUE precizează patru motive: lipsa competenței; încălcarea unei cerințe fundamentale de procedură; încălcarea tratatului sau a oricărei norme privind aplicarea acestuia și abuzul de putere. Aceleași motive sunt relevante și pentru acțiunile indirecte prevăzute de art. 267 TFUE. Controlului judiciar, atât cel direct, în temeiul art. 263, cât și cel indirect, pe baza art. 267, este menit să garanteze că procesul de luare a deciziilor este supus răspunderii legale. În lectura acestui capitol nu trebuie pierdută din vedere discuția anterioară privind subsidiaritatea^[1]. Aceasta este, în anumite privințe, un principiu general al dreptului UE, chiar dacă unul care se leagă în principal de legalitatea inițială a conduitei Uniunii.
- ii. Instanțele Uniunii au folosit capetele de revizuire de la art. 263 ca pe un cadru, prin intermediul căruia să dezvolte principii de drept, care funcționează ca principii de legalitate administrativă, inspirându-se din concepte identificate în cadrul sistemelor juridice naționale. Acestea includ drepturile fundamentale, proporționalitatea, încrederea legitimă, nediscriminarea, transparența și mai recent, principiul precauției.
- iii. Statutul principiilor generale de drept în cadrul ierarhiei de norme a UE a fost examinat în cadrul unui capitol anterior^[2].
- iv. Linia despărțitoare dintre aceste principii nu este una absolută: există anumite principii, cum ar fi dreptul la un proces echitabil sau secretul legal sau profesional, pe care unii le-ar putea categorisi ca fiind drepturi fundamentale, în timp ce alții le-ar caracteriza ca fiind principii de legalitate administrativă.
- v. Unele dintre principii, cum ar fi nediscriminarea, au o bază textuală în tratat, în timp ce altele au fost dezvoltate în legislația Uniunii. Cu toate acestea, CEJ a jucat un rol cheie în dezvoltarea tuturor acestor principii generale.

^[1] Supra, Capitolul 3.

^[2] Supra, Capitolul 4.

vi. Principiile servesc unei serii de funcții. Ele pot fi folosite ca ghid interpretativ la interpretarea dispozițiilor tratatelor și a legislației UE. Ele pot servi, de asemenea, ca motiv de anulare a unui act legislativ, delegat sau de executare al UE. În plus, ele pot constitui motivul pentru care se constată că o normă națională încalcă dreptul UE.

2. LIPSA COMPETENȚEI

Tematica generală a competenței a fost examinată în detaliu mai sus, unde trebuie să facem trimitere^[3]. Instituțiile UE trebuie să fie capabile să arate în cadrul tratatului, competența care le autorizează acțiunea. În cazul în care nu pot face acest lucru, atunci actul va fi declarat nul din lipsă de competență. Acest motiv de anulare a fost folosit relativ rar. CEJ a interpretat competențele UE în sens larg și util, în vederea atingerii obiectivelor tratatului.

Tratatul de la Lisabona a introdus categorii de competență pentru diferite domenii. Categoriile sunt importante având în vedere că din clasificare decurg consecințe juridice diferite din perspectiva competenței care revine Uniunii, respectiv statelor membre. Prin urmare, un reclamant ar putea susține că UE îi lipsește competența în sensul că, spre exemplu, aceasta a acționat în domeniul competenței exclusive, ceea ce ar însemna că statele membre nu puteau adopta niciun act juridic obligatoriu în acel domeniu, deși ar fi trebuit să acționeze pe calea competenței partajate.

3. ÎNCĂLCAREA UNEI NORME FUNDAMENTALE DE PROCEDURĂ

(A) DREPTUL DE A FI ASCULTAT

Instanțelor Uniunii le revine competența de a decide ce constituie o normă fundamentală de procedură. Ele au identificat în tratat multe dintre cerințele asociate cu evoluția procedurală adecvată, în măsura în care acestea sunt legate de decizii individualizate^[4]. Dreptul de a fi ascultat înainte de adoptarea unei măsuri individuale care ar afecta în mod negativ o persoană este inclus în Carta drepturilor fundamentale^[5].

Instanțele Uniunii au impus un drept de a fi ascultat ca regulă generală a dreptului UE, indiferent dacă acesta era specificat în articolul din tratat, în regulamentul, directiva sau decizia relevantă. În mod obișnuit, ascultarea este necesară chiar și atunci când nu se impune vreo sancțiune, cu condiția să existe un impact negativ sau o afectare semnificativă a intereselor reclamantului^[6]. S-a considerat că dreptul de a fi ascultat face parte din juris-

[3] A se vedea supra, Capitolul 3.

[4] P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 11-12.

[5] Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene [2010] JO C83/2, art. 41 alin. (2).

[6] Cauza 17/74, *Transocean Marine Paint/Comisia* [1974] ECR 1063; cauza T-450/93, *Lisrestal/Comisia* [1994] ECR II-1177; cauza C-32/95 P, *Comisia/Lisrestal* [1996] ECR I-5373; cauza T-50/96, *Primex Produkte Import-Export GmbH & Co KG/Comisia* [1998] ECR II-3773, pct. 59; cauza C-462/98 P, *MedioCurso-Estabelecimento de Ensino Particular Lda/Comisia* [2000] ECR I-7183, pct. 36; cauza T-102/00, *Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap/Comisia* [2003] ECR II-2433, pct. 59; cauza C-349/07, *Sopropé – Organizações de Calçado Lda/Fazenda Pública* [2008] ECR I-10369, pct. 37.

prudența privind drepturile fundamentale^[7]. Acesta nu poate fi înlăturat sau restricționat prin nicio dispoziție legislativă și principiul trebuie protejat atât atunci când nu există legislație comunitară specială, cât și atunci când există legislație, dar aceasta nu ia suficient în considerare principiul^[8].

Reclamantul nu trebuie să dovedească faptul că decizia Comisiei ar fi fost diferită, ci doar că o astfel de posibilitate nu poate fi în totalitate exclusă, din moment ce ar fi avut șansa de a se apăra mai bine în cazul în care nu ar fi existat nicio greșală procedurală^[9]. Statele membre trebuie să respecte aceste drepturi la momentul adoptării unor decizii în sfera dreptului UE, chiar dacă legislația UE aplicabilă nu prevede expres o astfel de cerință procedurală^[10].

Instanțele Uniunii au impus, de asemenea, alte norme procedurale mai speciale. Acestea au insistat că trebuie să se comunice natura cauzei și că persoana privată trebuie să aibă dreptul de a răspunde^[11]. Persoanei private i se acordă accesul la dosar într-o serie din ce în ce mai mare de cauze^[12] și acesta este recunoscut în Carta drepturilor fundamentale^[13]. În plus, instanțele Uniunii au impus o obligație de a avea grijă la momentul efectuării de aprecieri discreționare în cauze individuale, care s-ar putea aplica chiar și atunci când persoana privată nu este audiată^[14].

(B) CONSULTAREA ȘI PARTICIPAREA

În cazul în care tratatul sau legislația Uniunii prevede o obligație de consultare, aceasta este pusă în aplicare prin intermediul instanțelor^[15]. Cu toate acestea, CEJ s-a opus în mod constant, pretențiilor privind drepturi procedurale, cum ar fi dreptul de a participa sau de a fi consultat în cadrul elaborării legislației Uniunii, afară numai dacă acestea sunt prevăzute expres de un articol al tratatului sau de altă normă UE^[16]. De asemenea, ea nu a fost dispusă, în general, să accepte că faptul participării la elaborarea măsurii legislative acordă

[7] Cauza C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer/Consiliul* [1991] ECR I-3187, pct. 15; cauzele T-33-34/98, *Petro tub și Republica SA/Consiliul* [1999] ECR II-3837; cauza C-458/98 P, *Industrie des Poudres Sphériques/Consiliul și Comisia* [2000] ECR I-8147, pct. 99; cauza C-141/08 P, *Foshan Shunde Yong jian Housewares & Hardware Co Ltd/Consiliul* [2009] ECR I-9147, pct. 83; cauza T-410/06, *Foshan City Nanhai Golden Step Industrial Co, Ltd/Consiliul* [2010] ECR II-879, pct. 109-111; cauza T-192/08, *Transnational Company 'Kazchrome' AO/Consiliul* [2011] ECR II-7449, pct. 110.

[8] Cauza T-260/94, *Air Inter SA/Comisia* [1997] ECR II-997, pct. 60.

[9] Cauza C-141/08 P, *Foshan Shunde Yong jian Housewares* (supra, nota 7), pct. 94.

[10] Cauza C-276/12, *Sabou/Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu EU:C:2013:678*, pct. 38; cauza C-349/07, *Sopropé* (supra, nota 6), pct. 37; cauza C-383/13 PPU, *MG și NR/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie EU:C:2013:533*, pct. 35.

[11] Cauzele C-48 și 66/90, *Țările de Jos și Koninklijke PTT Nederland NV și PTT Post/Comisia* [1992] ECR I-565.

[12] Cauza T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV/Comisia* [1991] ECR II-1711, pct. 53-54; cauza T-65/89, *BPB Industries plc și British Gypsum Ltd/Comisia* [1993] ECR II-389; cauza T-42/96, *Eyckeler & Malt AG/Comisia* [1998] ECR II-401; cauza T-346/94, *France-Aviation/Comisia* [1995] ECR II-2841; cauzele C-204, 205, 211, 213, 217 și 219/00 P, *Aalborg Portland/Comisia* [2004] ECR I-123; cauza T-390/08, *Bank Melli Iran/Consiliul* [2009] ECR II-3967, pct. 97-104; cauza C-407/08 P, *Knauf Gips KG/Comisia Europeană* [2010] ECR I-6375, pct. 22; cauza C-139/07 P, *Comisia Europeană/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* [2010] ECR I-5885, pct. 59.

[13] Cartă (supra, nota 5), art. 41 alin. (2) lit. b).

[14] Cauza C-16/90, *Nolle/Hauptzollamt Bremen-Freihafen* [1991] ECR I-5163; cauza C-269/90, *Hauptzollamt München-Mitte/Technische Universität München* [1991] ECR I-5469; cauza C-367/95 P, *Comisia/Sytraval și Brink's France SARL* [1998] ECR I-1719.

[15] Cauza 138/79, *Roquette Frères SA/Consiliul* [1980] ECR 3333.

[16] Cauza C-104/97 P, *Atlanta AG/Comisia* [1999] ECR I-6983; cauza C-258/02 P, *Bactria Industriehygiene-Service Verwaltungs GmbH/Comisia* [2003] ECR I-15105, pct. 43.

reclamantului posibilități sporite de a i se recunoaște calitatea procesuală pentru contestarea măsurii^[17].

Acest lucru este regretabil. Participarea reprezintă o modalitate de a impregna decizia cu mai multă legitimitate. Ea face procesul decizional mai accesibil pentru cei pe care îi afectează și le permite acestora să aibă o contribuție de participare directă la decizia luată. Declarația interinstituțională a Consiliului European din 1993, privind democrația, transparența și subsidiaritatea a propus crearea unei proceduri de notificare conform căreia Comisia ar publica un rezumat scurt al proiectului măsurii în Jurnalul Oficial și ar exista un termen până la care părțile interesate și-ar putea prezenta observațiile. Există o analogie clară între această formulare și Legea privind procedura administrativă din 1946, din Statele Unite, care instituia o procedură de notificări și comentarii pentru regulile adoptate de agenții.

Răspunsul Comisiei la această idee a fost, însă, rezervat^[18]. Ea nu a înaintat nicio măsură generală pentru UE asemănătoare Legii privind Procedura Administrativă, iar discuția drepturilor de participare din cadrul raportului său pentru CIG din 1996, a fost cel puțin insuficientă^[19]. Comisia a crescut consultarea prin folosirea sporită a Cărților verzi și albe pentru situații când se dezvoltă domenii importante de politică UE^[20].

Ea a creat, de asemenea, Elaborarea interactivă a politicii, EIP, o componentă principală a proiectului „Vocea ta în Europa”^[21], care constă în două instrumente bazate pe internet pentru a aduna reacții din partea cetățenilor, a consumatorilor și ale societăților comerciale, cu toate că numărul inițiativelor supuse acestui proces este limitat. Cu toate acestea, Comisia continuă să se opună creării unui drept de participare care să poată fi pus în executare pe cale legală împotriva sa^[22], făcând în același timp presiuni pentru impunerea unor astfel de drepturi împotriva statelor membre^[23].

Rămâne de văzut dacă art. 11 TUE introdus prin Tratatul de la Lisabona va face vreo diferență în această privință. Acesta prevede că:

1. Instituțiile acordă cetățenilor și asociațiilor reprezentative, prin mijloace corespunzătoare, posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii.
2. Instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă.

[17] Cauza C-10/95 P, *Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne)/Consiliul* [1995] ECR I-4149, pct. 39; cauza T-583/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)/Comisia* [1995] ECR II-2205, pct. 56; cauza C-263/02 P, *Comisia/Jego-Quéré & Cie SA* [2004] ECR I-3425, pct. 47-48.

[18] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 11; J. MENDES, *Participation in EU Rulemaking: A Rights-Based Approach* (Oxford University Press, 2011).

[19] P. CRAIG, „Democracy and Rule-making within the EC: An Empirical and Normative Assessment” (1997) 3 *ELJ* 105.

[20] Către o cultură consolidată a consultării și dialogului – principiile generale și standardele minime de consultare a părților interesate de către Comisie, COM(2002)704 final; C. QUITTKAT și B. FINKE, „The EU Commission Consultation Regime”, în B. KOHLER-KOCH, D. DE BIÈVRE și W. MOLONEY, „Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges”, CONNEX Report Series Nr. 5, 2008; B. KOHLER-KOCH, „Does Participatory Governance Hold its Promises?” în B. KOHLER-KOCH și L. FABRICE (ed.), „Efficient and Democratic Governance in the European Union”, CONNEX Report Series Nr. 9, 2008.

[21] http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.

[22] COM(2002) 704 (*supra*, nota 20), 10.

[23] A se vedea, e.g., Directiva Consiliului 96/61/CE din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării [1996] JO L257/26, art. 4 alin. (4).

3. În vederea asigurării coerenței și a transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia Europeană procedează la ample consultări ale părților interesate.
4. La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor.

Articolul 11 este exprimat în termeni imperativi, iar în ceea ce privește inițiativa cetățenească de la art. 11 alin. (4) TUE a fost adoptată deja legislație secundară^[24]. Prin urmare, problema dominantă este dacă acest articol va semnaliza vreo schimbare față de poziția anterioară. Articolul 11 va fi invocat de reclamanți în cadrul unui litigiu și CJUE va fi obligată să se confrunte cu aspecte interpretative dificile referitoare la consecințele concrete care decurg din aceste principii. CJUE poate alege să interpreteze în sens restrâns articolul, lăsând astfel, efectiv, problema în mâna instituțiilor politice, însă acest fapt ar fi problematic; nu se potrivește cu formularea art. 11 TUE și ar transmite un mesaj negativ referitor la natura democrației participative din UE. Aceasta ar risca să transforme o dispoziție menită să inducă un sentiment pozitiv privind natura incluzivă a UE și disponibilitatea acesteia de a-și asuma răspunderi față de cetățenii săi, într-o dispoziție care poartă conotația contrară.

(C) OBLIGAȚIA MOTIVĂRII

Articolul 296 TFUE este succesorul art. 253 CE și impune o obligație de motivare^[25] a cărei neîndeplinire constituie o încălcare a unei cerințe procedurale fundamentale din perspectiva controlului^[26]. Acesta impune o obligație de motivare nu numai pentru deciziile administrative, ci pentru toate actele juridice, inclusiv acte legislative, delegate și de executare. Acest lucru este demn de atenție din moment ce numeroase sisteme juridice naționale nu impun o obligație de a oferi motivele actelor legislative sau fac aceasta numai în anumite împrejurări.

(i) Motivația politică

Există o serie de obiective care stau la baza obligației de motivare. Din perspectiva părților afectate, aceasta face mai transparent procesul decizional, astfel că părțile pot ști de ce a fost adoptată o măsură. Din perspectiva factorului de decizie, obligația de motivare ajută să asigure că rațiunea acțiunii a fost evaluată. Din perspectiva CJUE, existența motivelor facilitează controlul judiciar permițând, spre exemplu, Curții să stabilească dacă o decizie este disproporționată. În termenii Curții^[27]:

^[24] Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească [2011] JO L65/1.

^[25] Cauza 24/62, *Germania/Comisia* [1963] ECR 63; cauza 5/67, *Beus GmbH & Co./Hauptzollamt München* [1968] ECR 83; cauza C-143/95 P, *Comisia/Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo Ld (Socurte)* [1997] ECR I-1; cauza T-83/96, *Gerard van der Wal/Comisia* [1998] ECR II-545; cauza C-370/07, *Comisia/Consiliul* [2009] ECR I-8917.

^[26] Cauza C-367/95 P, *Comisia/Sytraval* (supra, nota 14), pct. 67; cauza C-378/00, *Comisia/Parlamentul European și Consiliul* [2003] ECR I-937, pct. 34; cauza C-89/08 P, *Comisia Europeană/Irlanda* [2009] ECR I-11245, pct. 34-35; cauza T-177/07, *Mediaset SpA/Comisia Europeană* [2010] ECR II-2341, pct. 140.

^[27] Cauza 24/62 (supra, nota 25) 69.

Impunând Comisiei obligația de motivare a deciziilor sale, articolul 190 nu răspunde numai unei simple preocupări formale, ci urmărește să ofere părților posibilitatea de a-și apăra drepturile, instanței posibilitatea de a-și exercita funcția de control și statelor membre, precum și tuturor resortisanților interesați, posibilitatea de a cunoaște condițiile în care Comisia a aplicat tratatul.

(ii) Conținutul

Principiul general este că obligația motivării trebuie să reflecte în mod clar și neechivoc raționamentul autorului actului, permițând astfel persoanelor vizate să determine motivele acestuia astfel încât să își poată apăra drepturile și să stabilească dacă măsura este sau nu fundamentată, și, de asemenea, să permită Curții să își exercite atribuțiile de control^[28]. Conținutul special al obligației de motivare va varia în funcție de natura măsurii^[29].

În cazul în care aceasta are o natură legislativă generală, va fi necesar ca autoritatea comunitară să arate raționamentul care a dus la adoptarea ei, dar nu va fi necesar ca aceasta să descrie fiecare chestiune de fapt sau de drept. Atunci când obiectivul esențial al măsurii a fost divulgat cu claritate, nu este necesară o declarație specială a motivelor pentru fiecare dintre opțiunile tehnice care au fost făcute^[30].

Curtea ar putea solicita mai multă precizie în cazul în care măsura contestată are o natură individuală și nu una legislativă. Astfel, în cauza *Germania/Comisia*^[31], Comisia a luat o decizie prin care restrângea cantitatea de vin pe care Germania o putea importa la un nivel mai scăzut al taxei, pe motiv că exista o producție abundentă de vin în CE și pentru că acordarea cotei solicitate ar duce la perturbări grave pe piața relevantă a produsului. CEJ a anulat această decizie. Ea a reținut că raționamentul Comisiei nu era suficient de precis în ceea ce privește dimensiunea vreunui surplus comunitar și că nu reieșea din decizia Comisiei de ce ar apărea perturbări grave ale pieței.

Conținutul obligației de motivare va fi, de asemenea, influențat de măsura în care Curtea solicită instituțiilor Uniunii să răspundă argumentelor avansate de către părți, fapt ce a fost denumit dimensiunea dialogului^[32]. CEJ a fost precaută în această privință. În cauza *Sigarettenindustrie*^[33], Curtea a reținut că, deși art. 253 CE impunea Comisiei să își expună motivele, acestea nu i se solicita să discute toate chestiunile de fapt și de drept invocate de fiecare parte pe durata procedurii administrative. Prin urmare, ea a respins susținerea în sensul că Comisia nu ținuse cont de argumentele reclamantei, dintre care niciunul nu figura în decizie. Deși instanțele Uniunii au afirmat că nu îi revine Comisiei o obligație

[28] Cauza C-367/95 P, *Sytraval* (supra, nota 14), pct. 140; cauzele T-228 și 233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia* [2003] ECR II-435, pct. 278; cauza T-177/07, *Mediaset* (supra, nota 26), pct. 141; cauza T-319/11, *ABN Amro Group NV/Comisia Europeană* EU:T:2014:186, pct. 131.

[29] Cauza 5/67, *Beus* [1968] ECR 83, 95; cauza C-205/94, *Binder GmbH/Hauptzollamt Stuttgart-West* [1996] ECR I-2871; cauza C-367/95 P, *Sytraval* (supra, nota 14); cauza T-181/08, *Pye Phyto Tay Za/Consiliul* [2010] ECR II-1965, pct. 93-96; cauza T-36/06, *Bundesverband deutscher Banken eV/Comisia Europeană* [2010] ECR II-537, pct. 43-47; cauza T-637/11, *Euris Consult Ltd/Parlamentul European* EU:T:2014:237, pct. 31.

[30] Cauza C-122/94, *Comisia/Consiliul* [1996] ECR I-881, pct. 29; cauza C-84/94, *Regatul Unit/Consiliul* [1996] ECR I-5755, pct. 74, 79.

[31] Cauza 24/62 (supra, nota 25); cauza T-5/93, *Tremblay/Comisia* [1995] ECR II-185.

[32] M. SHAPIRO, „The Giving Reasons Requirement” (1992) U Chic Legal Forum 179, 203-204.

[33] Cauzele 240-242, 261-262 și 268-269/82, *Stichting Sigarettenindustrie/Comisia* [1985] ECR 3831, pct. 88. A se vedea, de asemenea, cauza 42/84, *Remia BV și Nutricia BV/Comisia* [1985] ECR 2545; cauzele T-228 și 233/99, *Westdeutsche Landesbank* (supra, nota 28), pct. 280; cauza T-177/07, *Mediaset* (supra, nota 26), pct. 142-143; cauza T-36/06, *Bundesverband deutscher Banken* (supra, nota 29), pct. 44-45; cauza C-413/08 P, *Lafarge SA/Comisia Europeană* [2010] ECR I-5361, pct. 41.

de a răspunde tuturor argumentelor părților, ele au subliniat, de asemenea, că motivele oferite trebuie să fie suficiente pentru a le permite să își exercite funcția de control judiciar, ele urmând a anula decizia dacă aceasta nu trece examinarea^[34].

Shapiro explică de ce CEJ a fost reticentă să se orienteze în această direcție și, de asemenea, de ce ar putea fi totuși împinsă spre aceasta, în vederea încurajării participării. Limitile în care instanțele UE și instituțiile politice încurajează dialogul și participarea au fost, însă, menționate mai sus^[35]. Trimiterile la art. 190 trebuie citite în prezent ca fiind făcute la art. 296 TFUE.

M. SHAPIRO, The Giving Reasons Requirement (Cerința de a oferi motive)^[36]

Motivul principal pentru care părțile fac presiuni, iar CEJ se opune dialogului constă în diferența dintre transparență și participare. Este posibil ca inițial, instanțele să fie ostile față de cererile de dialog. Astfel de cereri reprezintă ultima încercare a părților supuse reglementării respective, care nu mai au niciun argument de fond. Mai mult decât atât, dacă cererile de dialog sunt acceptate pe cale judiciară, ele duc la un proces administrativ din ce în ce mai greoi, deoarece părțile reglementate vor fi încurajate să aducă din ce în ce mai multe argumente la care va trebui să răspundă agenția. Dacă singura valoare instrumentală a motivării este transparența, instanțele se vor opune solicitărilor privind dialogul. Acțiunile și obiectivele unei agenții pot fi descoperite fără ca aceasta să respingă fiecare argument contrar.

(...)

În cazul în care CEJ nu se îndepărtează de transparență ca obiectiv unic al articolului 190, este puțin probabil ca aceasta să se îndrepte către cerința dialogului. Totuși, participarea în cadrul guvernului a reprezentanților intereselor afectate prin deciziile guvernului prezintă o valoare din ce în ce mai constrângătoare în societatea contemporană, în special acolo unde sunt implicate chestiuni de mediu. Cu toate acestea, CEJ a deschis deja, în mod neintenționat, o cale de a lega participarea de articolul 190, declarând că Consiliul nu trebuie să ofere statelor membre motivele complete în cazurile în care acestea au participat la decizii. Pentru a evita orice confuzie, aceste opinii ale CEJ se bazează pe transparență. Ele necesită ca acele state membre să știe deja ce se întâmplă, deoarece se aflau acolo. Cu toate acestea, ele creează o deschidere pentru contra-argumente din partea reclamantilor care nu erau prezenți și pretind că, prin urmare, ei au nevoie de Comisia să răspundă. Pe scurt, transparența deplină nu poate fi realizată decât prin intermediul participării sau al dialogului ca formă de participare.

4. ÎNCĂLCAREA TRATATULUI SAU A UNEI NORME DE DREPT PRIVIND APLICAREA ACESTUIA

(A) SFERA DE APLICARE

Acest motiv de anulare de la art. 263 TFUE a oferit baza de dezvoltare a principiilor controlului judiciar. Încălcarea tratatului include toate dispozițiile tratatelor constitutive, astfel cum au fost modificate. Nu este pe deplin clar la ce se referea expresia „orice normă de

[34] Cauza T-44/90, *La Cinq SA/Comisia* [1992] ECR II-1; cauza T-7/92, *Asia Motor France SA/Comisia* [1993] ECR II-669.

[35] A se vedea *supra*, pp. 611-613.

[36] *Supra*, nota 32, 204-205.

drept privind aplicarea acestuia". Se poate ca intenția să fi fost doar aceea de a asigura că procesul decizional ar trebui să respecte nu numai articolele principale din tratat, ci și regulamentele, directivele și deciziile adoptate în baza acestora. Dacă aceasta ar fi fost intenția, ea ar fi putut fi, totuși, exprimată mai simplu. Alternativ, intenția poate să fi fost aceea de a surprinde conformitatea nu numai cu legislația UE, ci și cu alte „norme de drept privind aplicarea” tratatului, care ar putea fi dezvoltate de instanțe. Există unele dovezi care să susțină acest punct de vedere, dar problema este mai complexă și implică o creativitate judiciară considerabilă^[37]. În orice caz, ambiguitatea formulării i-a oferit CEJ o poziție cu ajutorul căreia să justifice impunerea principiilor generale de drept care funcționează ca motive de anulare.

Această strategie a fost accentuată de actualul art. 19 alin. (1) TUE, fostul art. 220 CE, care încredințează instanțelor Uniunii sarcina de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și a aplicarea tratatelor. Sarcina judiciară de a elabora principii de control judiciar a fost facilitată și mai mult de articole mai speciale din tratat care făceau trimitere, spre exemplu, la nediscriminare. CEJ a interpretat aceste articole ca indicând un principiu mai general al nediscriminării care stătea la baza ordinii juridice^[38]. Mai mult decât atât, art. 2 TUE^[39] prevede că Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, și ale drepturilor omului.

CEJ a dezvoltat un volum mare de jurisprudență privind principiile generale de drept, acoperind subiecte cum ar fi drepturile procesuale, drepturile fundamentale, egalitatea de tratament și nediscriminarea, proporționalitatea și securitatea juridică și speranța legitimă^[40]. În dezvoltarea acestor concepte, CEJ s-a inspirat din doctrina națională privind dreptul administrativ. Dreptul german a fost probabil, cel mai influent în această privință, oferind inspirația pentru introducerea proporționalității și a speranței legitime în cadrul ordinii juridice comunitare.

Principiile generale sunt folosite în diferite moduri. Ele funcționează ca ghiduri de interpretare în legătură cu articolele elementare din tratate și cu alte acte comunitare. Principiile generale operează, de asemenea, și ca motive de anulare. Instanțele Uniunii nu pot invalida articolele elementare din tratate. Ele pot însă anula alte acte ale UE, nerespectarea unui principiu general constituind un motiv de anulare. Principiile pot fi, de asemenea, folosite împotriva măsurilor naționale care intră sub incidența dreptului UE, deși seria măsurilor sancționate în acest fel nu este mai presus de îndoială^[41]. Nerespectarea unui principiu general poate, de asemenea, să constituie baza unei acțiuni în despăgubiri. Controlul judiciar pentru încălcarea drepturilor fundamentale este examinat ca subiect distinct^[42]. Discuția din acest capitol va examina alte principii generale de drept importante.

[37] P. CRAIG, UK, *EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges* (Cambridge University Press, 2015), Capitolul 3.

[38] Cauzele 117/76 și 16/77, *Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St Annen* [1977] ECR 1753, pct. 7.

[39] Fostul art. 6 TUE.

[40] K. LENAERTS și T. CORTHAUT, „Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism” (2002) 22 YBEL 1; K. LENAERTS și J. GUTIERREZ-FONS, „The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law” (2010) 47 CMLRev 1629.

[41] *Ibidem*; Editorial, „The Scope of Application of the General Principles of Union Law: An Ever Expanding Union?” (2010) 47 CMLRev 1589.

[42] *Infra*, Capitolul 11.

(B) PRINCIPII GENERALE DE DREPT: PROPORȚIONALITATEA

(i) Semnificația conceptului

Conceptul de proporționalitate este cel mai bine dezvoltat în dreptul german. Acesta a apărut inițial, în contextul activității polițienești, ca un motiv de contestare a măsurilor care erau excesive sau inutile în legătură cu obiectivul urmărit^[43]. O oarecare noțiune de proporționalitate figurează, de asemenea, în sistemele juridice ale altor state membre; trebuie să fim precauți în atribuirea aceleiași sens conceptului ori de câte ori termenul „proporționalitate” se regăsește în cadrul diferitelor sisteme juridice^[44].

În prezent, proporționalitatea este un principiu general bine stabilit al dreptului UE. O versiune a principiului este consacrată în art. 5 alin. (4) TUE, care prevede că forma și conținutul acțiunii Uniunii nu trebuie să depășească ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor tratatelor, iar cerințele sale sunt evidențiate mai mult în cadrul unui protocol la tratat. Proporționalitatea poate fi astfel folosită pentru a contesta acțiunea UE și acțiunea statelor membre care se încadrează în sfera de aplicarea a dreptului UE.

În cadrul oricărei examinări privind proporționalitatea trebuie identificate interesele relevante; va avea loc o atribuire a unei anumite greutate sau valori acelor interese, din moment ce aceasta este o condiție necesară anterioară oricărei operațiuni de evaluare. De regulă, vor exista trei etape în cadrul unei cercetări a proporționalității: dacă măsura era adecvată pentru a atinge finalitatea dorită; dacă aceasta era necesară în vederea atingerii finalității dorite și dacă măsura impunea asupra persoanelor o povară excesivă raportat la obiectivul a cărui realizare se urmărea (proporționalitate *stricto sensu*).

Au existat unele îndoieli dacă etapa a treia face parte din analiza proporționalității întreprinsă de CJUE^[45]. Realitatea este că CJUE examinează etapa a treia atunci când un reclamant aduce un argument referitor la această etapă de cercetare. Ea nu poate face acest lucru în cazul în care nu s-a invocat un argument concret, cu atât mai mult atunci când cauza poate fi soluționată la nivelul uneia dintre etapele anterioare. Mai mult decât atât, în unele cauze, CJUE poate distinge etapele a doua și a treia ale anchetei; în altele, ea poate să „încorporeze” în realitate etapa a treia a cercetării în prima sau în cea de-a doua etapă. Curtea trebuie, în plus, să decidă cât de intens va aplica testul proporționalității.

G. DE BÚRCA, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*
(Principiul proporționalității și aplicarea sa în dreptul comunitar)^[46]

Se poate observa că, în vederea luării unor decizii, Curtea de Justiție este influențată nu numai de ceea ce consideră ca fiind de natura și importanța interesului sau a dreptului pretins de reclamant și de natura și importanța obiectivului pretins a fi servit de acea măsură, ci și de expertiza, poziția și competența generală a Curții față de autoritatea care a luat decizia, în vederea evaluării acestor factori. Se poate observa că modul în care Curtea de Justiție aplică principiul proporționalității acoperă un spectru pornind de la o abordare precaută, până la o examinare destul de riguroasă și de scrupuloasă a justificării unei măsuri care a fost contestată.

[43] J. SCHWARZE, *European Administrative Law* (Sweet & Maxwell, prima ediție revizuită, 2006), 685-686.

[44] *Idem*, 680-685.

[45] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 19.

[46] (1993) 13 YBEL 105, 111-112.

(...) Instanțele sunt în general, pregătite să decidă asupra unor chestiuni care implică drepturi individuale clasificate în mod tradițional, când ingerința într-o decizie politică discreționară poate fi explicată nu pe motiv că aceasta nu ar fi măsura cea mai logică sau eficientă, ci pe motiv că ea restrânge în nejustificat un drept important, recunoscut pe cale legală, a cărui protecție a fost încredințată instanței. Se recunoaște că instanțele au un rol legitim de a decide cu privire la libertățile civile și la drepturile personale, chiar și în contexte controversate cum ar fi eutanasia, avortul și libertatea de exprimare. Dar în anumite contexte politice speciale, în cazul măsurilor care implică, spre exemplu, siguranța națională, politica economică sau preocupările naționale legate de cheltuieli, instanțele tind să dea dovadă de mai multă precauție în cadrul controlului lor. Ele sunt mai reticente să decidă dacă interesul afectat este privit ca fiind un interes colectiv sau un interes public general, în locul unui drept individual și dacă interesul statului este unul mixt și complex, e.g., într-un domeniu care presupune alegeri de politică economică și socială naționale. (...) Modurile în care o instanță se poate eschiva în astfel de împrejurări merg de la a considera că măsura nu poate face obiectul judecății, până la a refuza o examinare atentă a justificării efectelor restrictive ale măsurii și până la a plasa proba în sarcina contestatarului care pretinde că măsura este disproporționată. Instanțele tind să exercite un control precaut în cauzele care evidențiază natura nerepresentativă a puterii judecătorești, probatoriul limitat și evoluția procedurală a judecății și dificultatea de a oferi o cale de atac individuală definită în contexte care implică strategii politice și economice complexe.

Putem distinge trei mari tipuri de cauze în care se poate invoca motivul proporționalității, iar intensitatea controlului poate diferi pentru fiecare^[47].

(ii) Contestarea acțiunii UE: proporționalitatea și alegerile politice discreționare

Cel mai comun tip de cauze este cel în care persoanele private susțin că alegerea politică făcută de administrație este disproporționată. Puterea judecătorească este prudentă în acest tip de cauze: ramura administrativă/politică a guvernului face alegeri politice și se recunoaște că instanțele nu ar trebui să le distrugă doar pentru că apreciază că ar fi fost mai potrivit un mod diferit de a aborda lucrurile. Ele nu trebuie să își substituie judecata cu cea a administrației. Aceasta nu înseamnă că proporționalitatea este exclusă în astfel de situații. Înseamnă, în schimb, că instanțele sunt susceptibile să aplice conceptul mai puțin intensiv decât în cadrul celorlalte categorii și că vor înlătura alegerea politică numai dacă aceasta este în mod clar sau vădit disproporționată. Principiul director este, după cum se arată în cauza *British American Tobacco*^[48], că această măsură de control va fi considerată ca fiind adecvată ori de câte ori legiuitorul UE exercită o discreție largă implicând alegeri politice, economice sau sociale care îl obligă să facă evaluări complexe.

Multe dintre cauze apar din Politica agricolă comună (PAC) ale cărei obiective sunt fixate la un nivel înalt de generalitate în art. 39 TFUE. Aceste obiective se pot ciocni, cu consecința

[47] CRAIG (supra, nota 4), Capitolul 19; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2006), Capitolul 3.

[48] Cauza C-491/01, *R/Secretary of State for Health, ex p British American Tobacco (Investments) Ltd și Imperial Tobacco Ltd* [2002] ECR I-11453, pct. 123; cauza C-210/03, *The Queen, la cererea Swedish Match AB și Swedish Match UK Ltd/Secretary of State for Health* [2004] ECR I-11893, pct. 48; cauza C-344/04, *R (International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association)/Department for Transport* [2006] ECR I-403, pct. 80; cauza C-380/03, *Germania/Parlamentul European și Consiliul* [2006] ECR I-11573, pct. 145; cauza C-266/05 P, *Jose Maria Sison/Consiliul* [2007] ECR I-1233, pct. 33; cauza C-558/07, *The Queen, la cererea SPCM SA și alții/Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* [2009] ECR I-5783, pct. 41-42; cauza C-58/08, *The Queen, la cererea Vodafone Ltd/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* [2010] ECR I-4999, pct. 51-53; cauza T-17/12, *Hagenmeyer/Comisia Europeană* EU:T:2014:234, pct. 104.

că Comisia și Consiliul vor trebui să facă alegeri discreționare dificile. Cauza *Fedesa* oferă un bun exemplu pentru o astfel de contestație. Curtea a subliniat adesea că instituțiile UE dețin o marjă largă de apreciere în cadrul funcționării PAC și că, prin urmare, controlul nu va fi intens^[49]. Această abordare mai precaută se aplică în egală măsură, contestațiilor bazate pe proporționalitate.

Cauza 331/88, R./Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte *Fedesa*
[1990] ECR I-4023

Directiva Consiliului 81/602 prevedea că Consiliul va lua cât mai curând posibil, o decizie cu privire la interdicția anumitor substanțe bazate pe hormoni administrate animalelor, dar că, între timp, continuă să se aplice orice regimuri stabilite de statele membre în legătură cu astfel de substanțe. În 1988 a fost adoptată Directiva Consiliului 88/146 ca o măsură de armonizare, interzicând folosirea, în creșterea animalelor de fermă, a acestor substanțe hormonale. O directivă identică, anterioară, adoptată în 1985, fusese declarată nulă de către CEJ pe motivul unei încălcări de către Consiliu a unei norme fundamentale de procedură. Reclamanții erau producători și distribuitori de medicamente veterinare care au contestat validitatea măsurii legislative naționale de implementare a directivei din 1988, pe motiv că directiva însăși era invalidă. Ei au susținut că directiva încălca principiile securității juridice, proporționalității, egalității și neretroactivității. Următorul fragment analizează proporționalitatea.

CEJ

12. S-a susținut că directiva în cauză, încălca principiul proporționalității în trei privințe. În primul rând, interdicția absolută a administrării celor cinci hormoni în discuție nu este adecvată în vederea atingerii obiectivelor declarate, deoarece aceasta ar fi imposibil de aplicat în practică și ar duce la crearea unei piețe negre periculoase. În al doilea rând, ea nu este necesară de vreme ce temerile consumatorilor pot fi risipite prin simpla disseminare de informații și recomandări. În sfârșit, interdicția în cauză presupune dezavantaje excesive, în special pierderi financiare considerabile din partea agenților economici interesați, în raport cu pretensele beneficii create în interesul general.

13. Principiul proporționalității este recunoscut printr-o jurisprudență constantă a Curții ca făcând parte dintre principiile generale ale dreptului comunitar. În temeiul acestui principiu, legalitatea interdicției unei activități economice este subordonată condiției ca măsurile prohibitorii să fie adecvate și necesare în vederea atingerii obiectivelor urmărite în mod legitim de reglementarea în discuție, fiind de la sine înțeles că, atunci când se poate alege între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin costisitoare, iar inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate față de obiectivele urmărite.

14. În ceea ce privește controlul judiciar al condițiilor indicate, trebuie totuși, să precizăm că legiuitorul comunitar dispune în materie de politică agricolă comună, de o competență discreționară care corespunde responsabilităților politice conferite acestuia prin (...) tratat. Pe cale de consecință, numai caracterul vădit neadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu, raportat la obiectivul pe care îl urmărește instituția competentă, poate să afecteze legalitatea unei astfel de măsuri (a se vedea în special hotărârea în cauza 265/87, *Schröder* [1989] ECR 2237, pct. 21 și 22).

[49] A se vedea, e.g., cauza 138/78, *Stolting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1979] ECR 713; cauza 265/87, *Schröder/Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237.

Prin urmare, reclamantul trebuia să demonstreze că măsura era în mod vădit, iar Curtea a conchis că aceștia nu s-au achitat de această obligație^[50]. Interdicția, chiar dacă a cauzat pierderi financiare unor agenți economici, nu putea fi considerată ca fiind în mod vădit neadekvată.

Ar fi însă greșit să presupunem că proporționalitatea, atunci când este interpretată de această manieră, are același înțeles ca iraționalitatea *Wednesbury* din dreptul britanic. Realitatea este că cea dintâi este în general mai exigentă decât cea din urmă. CJUE examinează îndeaproape raționamentul folosit în momentul adoptării deciziei contestate și baza probatorie a acesteia, chiar și în cauzele care se încadrează în această categorie^[51].

(iii) Contestarea acțiunii UE: proporționalitate și drepturi

O a doua categorie de cauze apare atunci când o persoană afirmă că drepturile sale au fost restrânse în mod injust prin acțiunea Uniunii. Este posibil ca instanțele să se angajeze într-o cercetare riguroasă. Societatea poate să accepte faptul că drepturile nu pot fi considerate ca fiind absolute, dar însăși denumirea anumitor interese ca fiind drepturi comunitare înseamnă că ingerința ar trebui să fie redusă la minimum. Prin urmare, proporționalitatea reprezintă un atribut normal al recunoașterii unor astfel de drepturi. Mai mult decât atât, instanțele o consideră ca o parte normală a funcției lor legitime de a decide asupra liniilor de demarcație dintre acțiunea statului și drepturile individuale, chiar dacă această linie poate fi controversată.

Aceasta se exemplifică în cauza *Hautala*^[52]. Reclamanta era o membră a Parlamentului European (MPE) care a solicitat accesul la un document al Consiliului referitor la exportul de armament. Consiliul a refuzat să îi acorde accesul pe motiv că acest lucru ar putea fi dăunător relațiilor UE cu țările terțe. El a căutat să justifice aceasta în temeiul art. 4 alin. (1) din Decizia 93/731^[53] privind accesul public la documentele Consiliului. CEJ a statuat că dreptul de acces la documente trebuia interpretat în sens larg, astfel încât să includă accesul la informațiile cuprinse în cadrul documentului, nu numai documentul în sine. Proporționalitatea impunea Consiliului să aibă în vedere accesul parțial la un document care cuprindea informații a căror divulgare putea pune în pericol unul dintre interesele protejate de art. 4 alin. (1). Proporționalitatea impunea, de asemenea, ca derogarea de la dreptul de acces să fie limitată la ceea ce era adecvat și necesar în vederea atingerii obiectivului urmărit.

Multe cauze referitoare la drepturi și proporționalitate sunt însă mai complexe, deoarece argumentul apare la momentul contestării unei alegeri politice discreționare a UE. Reclamantul pretinde că politica discreționară i-a încălcat drepturile de proprietate sau dreptul de a desfășura o profesie, o activitate comercială sau o ocupație. Instanțele UE recunosc

[50] A se vedea și, e.g., cauza C-8/89, *Zardji/Consorzio Agrario Provinciale di Ferrara* [1990] ECR I-2515; cauzele C-133, 300 și 362/93, *Crispoltoni/Fattoria Autonoma Tabacchi* [1994] ECR I-4863; cauza C-4/96, *Northern Ireland Fish Producers' Federation și Northern Ireland Fishermen's Federation/Department of Agriculture for Northern Ireland* [1998] ECR I-681; cauza C-434/02, *Arnold Andre GmbH & Co KG/Landrat des Kreises Herford* [2004] ECR I-11825, pct. 46-56; cauza C-41/03 P, *Rica Foods (Free Zone) NV/Comisia* [2005] ECR I-6875, pct. 85-86; cauza T-158/03, *Industrias Químicas del Vallés, SA/Comisia* [2005] ECR II-2425, pct. 136; cauzele C-37 și 58/06, *Viamex Agrar Handels GmbH și Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK)/Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2008] ECR I-69, pct. 36; cauza T-334/07, *Denka International BV/Comisia* [2009] ECR II-4205, pct. 139.

[51] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 19.

[52] Cauza C-353/99 P, *Council/Hautala* [2001] ECR I-9565. A se vedea, de asemenea, cauza C-353/01 P, *Olli Mattila/Consiliul și Comisia* [2004] ECR I-1073; cauza T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/Comisia* [2005] ECR II-1121; cauza C-64/05 P, *Suedia/Comisia* [2007] ECR I-11389, pct. 66.

[53] [1993] JO L340/43.

astfel de drepturi în cadrul ordinii juridice a Uniunii, dar precizează că ele nu sunt absolute și trebuie privite în corelație cu funcția lor socială. CJUE și Tribunalul vor examina prin urmare, dacă restricțiile impuse de măsură corespund obiectivelor de interes general urmărite de Uniune și dacă ele constituie o ingerință disproporționată și intolerabilă care afectează însăși substanța drepturilor garantate^[54].

Astfel, în cauza *Hauer*^[55], reclamantul a contestat un regulament al Comunității de limitare a plantării de viță de vie nouă. Curtea a constatat că aceasta nu constituia, în sine, o restricție nelegală a drepturilor de proprietate. Ulterior, ea a examinat dacă restricțiile de plantare erau disproporționate „intrând în conflict cu substanța însăși a dreptului de proprietate”^[56]. Curtea a constatat că acestea nu erau, însă pentru a ajunge la această concluzie ea a examinat cu atenție scopul regimului general în care se încadra regulamentul contestat. Scopurile acestui regim erau acelea de a realiza o piață a vinurilor echilibrată, cu prețuri rezonabile pentru consumatori și un profit echitabil pentru producători; eliminarea surplusurilor și îmbunătățirea calității vinurilor. Regulamentul litigios care interzicea noile plantații, făcea parte din acest plan general. El nu era disproporționat în lumina politicii legitime, generale a Comunității pentru acest domeniu. Această politică era menită să trateze o problemă imediată a surplusurilor, punând în același timp baza pentru măsuri mai durabile care să faciliteze o piață echilibrată a vinurilor^[57].

Hotărârea anterioară poate fi comparată cu cea din cauza *Kadi*^[58], în care reclamantul a solicitat anularea unui regulament prin care se indisponibilizau bunurile sale, în baza unei rezoluții a Consiliului de securitate pentru a opri Al-Qaeda. Reclamantul a susținut că regulamentul constituia o încălcare disproporționată a drepturilor sale de proprietate. CEJ a reiterat abordarea sa obișnuită: drepturile de proprietate nu erau absolute și prin urmare, puteau fi restricționate, cu condiția ca restricțiile să corespundă obiectivelor interesului public al Comunității și să nu constituie o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere chiar substanței dreptului astfel garantat^[59]. CEJ a concluzionat că înghețarea fondurilor nu putea fi considerată ca fiind *per se* disproporționată, dată fiind importanța luptei împotriva terorismului^[60], dar faptul că regulamentul nu prevedea niciun mijloc prin care reclamantul să poată contesta includerea sa pe lista de sancțiuni însemna că înghețarea fondurilor constituia o încălcare a drepturilor sale de proprietate^[61].

(iv) Contestarea acțiunii UE: proporționalitatea și sancțiunile

Un al treilea tip de cauze apare în cazul în care se contestă o sancțiune impusă, pretenția fiind că aceasta este excesivă. Este posibil ca instanțele să cerceteze în mod rezonabil

[54] Cauza 265/87, *Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co KG/Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237, pct. 15; cauza C-280/93, *Germania/Consiliul* [1994] ECR I-4973, pct. 78; cauza C-200/96, *Musik Metronome GmbH/Music Point Hokamp GmbH* [1998] ECR I-1953, pct. 21; cauza C-293/97, *R/Secretary of State for the Environment și Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Standley* [1999] ECR I-2603, pct. 54.

[55] Cauza 44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727.

[56] *Idem*, pct. 23.

[57] A se vedea, de asemenea, cauza C-491/01, *R/Secretary of State for Health, ex p. British American Tobacco (Investments) Ltd. și Imperial Tobacco Ltd.* [2002] ECR I-11453; cauzele C-20 și 64/00, *Booker Aquacultur Ltd. și Hydro Seafood GSP Ltd./Scottish Ministers* [2003] ECR I-7411; cauzele C-184 și 223/02, *Spania și Finlanda/Parlamentul European și Consiliul* [2004] ECR I-7789.

[58] Cauzele C-402 și 415/05 P, *Kadi și Al Barakaat International Foundation* [2008] ECR I-6351.

[59] *Idem*, pct. 355.

[60] *Idem*, pct. 363-366.

[61] *Idem*, pct. 368-371. A se vedea, de asemenea, cauzele C-584, 593 și 595/10 P, *Comisia/Kadi* EU:C:2013:518.

acest tip de cauze. Aceasta se datorează faptului că sancțiunile pot afecta libertățile personale și că o instanță poate înlătura în mod normal, o anumită sancțiune, fără a submina politica administrativă relevantă.

În cauza *Man (Sugar)*^[62], reclamantului i s-a impus să depună o cauțiune drept garanție Board-ului (consiliului) în momentul solicitării unei licențe de export pentru zahăr în afara Comunității. Reclamantul a întârziat patru ore în completarea documentelor relevante. Board-ul, acționând pe baza unui regulament al Comunității, a confiscat întreaga cauțiune de 1.670.370£. Curtea a reținut că această măsură era prea drastică, dată fiind funcția îndeplinită de sistemul de licențe de export^[63].

Pe lângă cauzele referitoare la sancțiuni *stricto sensu*, Curtea a aplicat principiul proporționalității pentru a examina obligațiile impuse de instituțiile UE. Astfel, în cauza *Bela-Mühle*^[64], Curtea a reținut că un regim prin care producătorii de nutrețuri erau obligați să folosească pentru produsul lor lapte praf, în loc de lapte de soia, în vederea reducerii unui surplus de lapte, este nelegal. Laptele praf era de trei ori mai scump decât cel de soia: prin urmare, obligația de a cumpăra laptele impunea o povară disproporționată producătorilor de nutrețuri. În cauza *Portugalia/Comisia*^[65], Portugalia a susținut că o interdicție la exportul produselor din carne, impusă ca răspuns la boala vacii nebune, era disproporționată. Aceasta se datora faptului că Portugalia nu era un exportator semnificativ de carne și prin urmare, era mai ușor să se reglementeze exporturile cu volum redus în comparație cu exporturile în cantitate mare din Regatul Unit. CEJ a respins argumentul. Exporturile de carne de vită din Regatul Unit nu fuseseră permise până când aceasta a implementat o organizare de export conformă unui anumit cod de sănătate. Aceasta nu se realizase la momentul la care s-a impus interdicția Portugaliei.

Deși abordarea generală este cea expusă mai sus, există cauze care se referă la sancțiuni în care CEJ a aplicat testul disproporției vădite derivat din *Fedesa*. Această abordare pare să fie adoptată atunci când sancțiunea este o parte integrantă importantă a unei politici discreționare, care este ea însăși supusă testului *Fedesa*^[66].

(v) Contestarea acțiunii statelor membre: jurisprudența

Au existat multe cauze referitoare la proporționalitate și la acțiunea statelor membre^[67]. Spre exemplu, proporționalitatea va fi adesea relevantă în cauzele privind egalitatea. Astfel, în cauza *Kreil*^[68], s-a decis că o normă germană care impunea ca toate unitățile armate din Bundeswehr să fie alcătuite din bărbați contravenea principiului proporționalității.

Principiul proporționalității este, de asemenea, folosit pe scară largă în cauzele privind libertatea de circulație. Astfel, CEJ a insistat că derogarea de la principiul liberei circulații a lucrătorilor nu poate fi sancționată decât în cazurile care aduc o amenințare veritabilă și gravă a ordinii publice, iar măsura trebuie să fie cât mai puțin restrictivă posibil în acele

[62] Cauza 181/84, R./Intervention Board, ex p. E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. [1985] ECR 2889.

[63] Idem, pct. 29; cauza 240/78, Atalanta Amsterdam BV/Produktschap voor Vee en Vlees [1979] ECR 2137; cauza 122/78, Buitoni SA/Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles [1979] ECR 677.

[64] Cauza 114/76, Bela-Mühle Josef Bergman KG/Grows-Farm GmbH & Co. KG [1977] ECR 1211.

[65] Cauza C-365/99, [2001] ECR I-5645.

[66] Cauza C-94/05, Emsland-Stärke GmbH/Landwirtschaftskammer Hannover [2006] ECR I-2619, pct. 53-59; cauzele C-37 și 58/06, Viamex (supra, nota 50), pct. 33-36.

[67] CRAIG (supra, nota 4), Capitolul 20; TRIDIMAS (supra, nota 47), Capitolul 4.

[68] Cauza C-285/98, Kreil/Bundesrepublik Deutschland [2000] ECR I-69.

împrejurări^[69]. Același principiu este evident în cauzele privind libertatea de a presta servicii. În cauza *Van Binsbergen*^[70], Curtea a reținut că condițiile de rezidență care limitează această libertate ar putea fi justificate, dar numai în cazul în care ele sunt strict necesare pentru a împiedica evitarea regulilor profesionale aplicabile activității în cauză de către cei din afara teritoriului. În cauza *Canal Digital*^[71], CEJ a examinat legalitatea legislației naționale care impunea operatorilor anumitor servicii de televiziune să înregistreze detalii cu privire la echipamentul lor, într-un registru național. Ea a statuat că o astfel de măsură nu putea satisface cerința necesității din testul de proporționalitate, în cazul în care obligația de înregistrare dubla controalele deja îndeplinite, fie în același stat, fie în alt stat membru. Putem vedea aceeași abordare în cauzele referitoare la libera circulație a mărfurilor. Astfel, în binecunoscuta cauză *Cassis de Dijon*^[72], Curtea a decis că o normă germană care impunea un conținut minim de alcool al unei anumite băuturi, restrângea libera circulație a mărfurilor. Curtea a respins argumentul că regula este necesară pentru a proteja consumatorii de a fi induși în eroare, deoarece interesele consumatorilor ar putea fi protejate în moduri mai puțin restrictive, prin afișarea conținutului de alcool pe ambalajul băuturilor^[73].

CEJ poate trimite înapoi cererile spre instanțele naționale, sub rezerva unor condiții sau orientări privind modul în care trebuie tranșată analiza proporționalității într-un anumit domeniu. Există o preocupare justificabilă legată de complexitatea unor chestiuni, care sunt trimise înapoi instanțelor naționale pentru a fi soluționate prin cercetarea proporționalității^[74].

(vi) Contestarea acțiunii statelor membre: intensitatea controlului și echilibrarea valorilor

Jurisprudența din acest domeniu a fost criticată pe motiv că instanțele Uniunii au aplicat proporționalitatea mai intensiv în cazul acțiunii statelor membre, în comparație cu acțiunea Uniunii. Cu toate acestea, există o motivație pentru controlul intensiv al proporționalității acțiunii statelor membre. Cauzele din secțiunea precedentă presupun situații în care a avut loc o încălcare a celor patru libertăți, iar statul membru invocă ulterior o apărare bazată pe articolul relevant din tratat. Cele patru libertăți sunt esențiale pentru însăși ideea de integrare a pieții care este miezul economic al UE. Acestea întruchiează, de asemenea, valori non-economice. Prin urmare, nu este deloc surprinzător că CEJ a monitorizat îndeaproape protecția liberei circulații, inclusiv respectarea principiului proporționalității. Patru variabile mai speciale au conturat controlul exercitat de Curte în acest tip de cauze.

[69] Cauza 36/75, *Rutili/Ministre de l'Intérieur* [1975] ECR 1219; cauza 30/77, *R./Bouchereau* [1977] ECR 1999.

[70] Cauza 33/74, *Van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid* [1974] ECR 1299; cauza 39/75, *Coenen/Social Economische Raad* [1975] ECR 1547; cauza C-140/03, *Comisia/Grecia* [2005] ECR I-3177.

[71] Cauza C-390/99, *Canal Satélite Digital SL/Aministación General del Estado și Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS)* [2002] ECR I-607; cauza C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG* [2008] ECR I-505.

[72] Cauza 120/78, *Rewe-Zentrale AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649.

[73] A se vedea, e.g., cauza C-217/99, *Comisia/Belgia* [2000] ECR I-10251; cauza C-473/98, *Kemikalieinspektionen/Tölex Alpha AB* [2000] ECR I-5681; cauza C-270/02, *Comisia/Italia* [2004] ECR I-1559; cauza C-41/02, *Comisia/Tările de Jos* [2004] ECR I-11375; cauza C-110/05, *Comisia/Italia* [2009] ECR I-519.

[74] W. VAN GERVEN, „The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe”, în E. ELLIS (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (Hart, 1999) 37-64.

În primul rând, Curtea a avut tendința să se angajeze într-un control mai intensiv de-a lungul timpului. Cauzele care prezintă principii similare au fost supuse unei analize mai riguroase, cu rezultatul că acțiunea statului membru care a fost considerată ca fiind lăcită în cauza anterioară, nu a mai fost considerată astfel în cadrul unei acțiuni ulterioare^[75].

În al doilea rând, intensitatea controlului Curții va depinde, de asemenea, de seriozitatea cu care tratează argumentul statului membru, în sensul că măsurile erau cu adevărat necesare pentru a proteja, spre exemplu, sănătatea publică. CEJ va supune argumentul statului membru unei analize atente, în cazul în care apreciază că aceste măsuri constituiau în realitate o „fațadă” pentru o politică națională protecționistă menită să izoleze propriii producători de concurența străină. Astfel, în cauza *Comisia/Regatul Unit*^[76], CEJ a respins o susținere a guvernului britanic în sensul că o interdicție a importului de carne de pasăre putea fi justificată pe motive de sănătate publică, deoarece Curtea a apreciat că măsurile erau menite să protejeze producătorii de carne de pasăre din Regatul Unit împotriva efectelor importurilor franceze înainte de Crăciun.

În al treilea rând, instanțele UE au fost dispuse să interpreteze proporționalitatea în lumina valorilor statului membru, în ciuda faptului că acele valori diferă de cele din alte state^[77]. Aceasta se exemplifică în cauza *Omega*^[78]. Poliția din Bonn a emis un ordin prin care se interzicea societății reclamante să permită jocurile cu laser care stimulau uciderea adversarilor, deoarece acestea încălcau dreptul la demnitate umană din Constituția germană. CEJ a decis că ordinul poliției limita libertatea de prestare a serviciilor și apoi a examinat justificarea bazată pe ordinea publică. Ea a reținut că noțiunea de ordine publică în sensul de derogare de la o libertate fundamentală trebuie interpretată în mod strict. CEJ a acceptat, însă, că ordinea publică ar putea varia de la o țară la alta și că autorităților naționale trebuie să li se acorde o marjă de apreciere în cadrul limitelor impuse de tratate.

În al patrulea rând, proporționalitatea poate necesita echilibrarea dificilă a valorilor sociale și economice, după cum exemplifică cauza *Viking Line*^[79]. Cauza este examinată în cadrul discuției privind libertatea de stabilire^[80]. Pentru moment este suficient să spunem că Viking Line a fost înregistrată inițial în Finlanda. Ea a fost obligată în temeiul dreptului finlandez și în termenii unui contract colectiv, să plătească echipajului său estonian aceleași salarii cu cele aplicabile în Finlanda. Salariile echipajului estonian erau mai mici decât cele din Finlanda. Prin urmare, Viking Line a încercat să își reînregistreze una dintre nave în Estonia. Sindicatele s-au opus acestei încercări, amenințând acțiuni de grevă. Viking Line a susținut că aceasta încălca libertatea de stabilire. CEJ a acceptat că dreptul la grevă repre-

[75] A se compara, e.g., cauza 41/74, *Van Duyn/Home Office* [1974] ECR 1337 cu cauzele 115 și 116/81, *Adoui și Cornuaille/Statul Belgian* [1982] ECR 1665. A se compara cauza 34/79, *R/Henn și Darby* [1979] ECR 3795 cu cauza 121/85, *Conagate/Customs and Excise Commissioners* [1986] ECR 1007.

[76] Cauza 40/82, [1982] ECR 2793.

[77] Cauza C-384/93, *Alpine Investments BV/Minister van Financiën* [1995] ECR I-1141, pct. 51; cauza C-3/95, *Reisebüro Broede/Gerd Sandker* [1996] ECR I-6511.

[78] Cauza C-36/02, *Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH/Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* [2004] ECR I-9609. A se vedea, de asemenea, cauza C-124/97, *Läära, Cotswood Microsystems Ltd și Oy Transatlantic Software Ltd/Finlandei* [1999] ECR I-6067; cauza C-67/98, *Questore di Verona/Zenatti* [1999] ECR I-7289, pct. 33-34; cauza C-277/02, *EU-Wood-Trading GmbH/Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH* [2004] ECR I-11957, pct. 51; cauza C-244/06, *Dynamic Medien (supra, nota 71)*, pct. 42-52; cauza C-208/09, *Sayn-Wittgenstein/Landeshauptmann von Wien* [2010] ECR I-13693, pct. 86-91; cauza C-498/10, *X NV/Staatssecretaris van Financiën EU:C:2012:635*, pct. 37.

[79] Cauza C-438/05, *International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP și OÜ Viking Line Eesti* [2007] ECR I-10779.

[80] Pp. 832-833.

zenta un drept fundamental în temeiul UE, dar exercitarea acestuia trebuia reconciliată cu alte drepturi din tratate și cu principiul proporționalității. Instanței naționale îi revenea sarcina de a decide dacă acțiunea privind greva era proporțională, sub rezerva ghidării din partea CEJ. Deși CEJ a recunoscut dimensiunea socială a dreptului UE, din orientarea CEJ reieșea că acțiunea de grevă nu putea fi justificată în mod obiectiv în cazul în care o împiedica pe Viking Line să își înregistreze navele într-un alt stat membru decât cel al cărui cetățeni erau proprietarii navelor. În această privință, valoarea economică a integrării pe piață depășea valoarea socială a protecției lucrătorilor.

(C) PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: SECURITATEA JURIDICĂ ȘI ÎNCREDEREA LEGITIMĂ

Conceptele adiacente al securității juridice și al încrederii legitime se regăsesc în numeroase sisteme juridice, deși conținutul lor poate varia^[81]. Aceste concepte se aplică într-o serie de modalități diferite^[82].

(i) Retroactivitatea reală

Aplicarea cea mai la îndemână a securității juridice are loc în contextul regulilor cu un ade-vărat efect retroactiv. În opinia lui Schwarze^[83], „retroactivitatea reală” cuprinde situația în care o normă este introdusă și aplicată în cazul unor evenimente care s-au încheiat deja. Aceasta se poate întâmpla fie atunci când data intrării în vigoare este anterioară datei publicării, fie atunci când reglementarea se aplică unor situații care s-au consumat înainte de intrarea în vigoare a măsurii.

Argumentele împotriva acceptării ca astfel de măsuri să producă efecte juridice sunt irezistibile. O dogmă de bază a statului de drept este aceea că oamenii își pot planifica viața prin cunoașterea sigură a consecințelor juridice ale acțiunilor lor. Această teorie este încălcată prin măsuri care nu erau în vigoare la data când au avut loc evenimentele. Aceste preocupări sunt deosebit de sensibile în contextul sancțiunilor penale, în care efectul poate fi acela de a sancționa o activitate licită la momentul desfășurării ei. Aplicarea normelor retroactive poate fi, de asemenea, dăunătoare în mediul comercial, modificând premisele pe care s-au bazat tranzacțiile. Prin urmare, nu este surprinzător că sistemele juridice naționale adoptă o perspectivă foarte obscură privind regulile retroactive.

UE nu diferă cu nimic în această privință. Principiul de bază a fost enunțat în cauza *Racke*^[84]. Comisia a introdus printr-un regulament sume de bani compensatorii pentru un anumit produs și apoi a modificat sumele prin alte două regulamente. Regulamentele ulterioare prevedeau că se vor aplica începând cu paisprezece zile anterior publicării. Curtea a reți-

[81] S. SCHONBERG, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford University Press, 2000); CRAIG (*supra*, nota 40), Capitolul 16; SCHWARZE (*supra*, nota 43), Capitolul 6; TRIDIMAS (*supra*, nota 47), Capitolul 6.

[82] Securitatea juridică poate avea implicații referitoare la măsura în care trebuie redeschisă o decizie administrativă care a devenit definitivă în lumina unei hotărâri ulterioare a instanțelor Uniunii: pp. 535-536.

[83] SCHWARZE (*supra*, nota 43), 1120.

[84] Cauza 98/78, *Firma A Racke/Hauptzollamt Mainz* [1979] ECR 69. A se vedea, de asemenea, cauza 99/78, *Weingut Gustav Decker KG/Hauptzollamt Landau* [1979] ECR 101; cauza T-115/94, *Opel Austria GmbH/Consiliul* [1997] ECR II-2739; cauzele T-225, 255, 257 și 306/06, *Budějovický Budvar, národní podnik/OHIM* [2008] ECR II-3555, pct. 152; cauza T-380/06, *Vischim Srl/Comisia* [2009] ECR II-3911, pct. 82; cauza C-146/11, *AS Pimix EU*: C:2012:450, pct. 33; cauzele T-229 și 276/11, *Lord Inglewood/Parlamentul European* EU:T:2013:127, pct. 32.

nut că un principiu fundamental al ordinii juridice comunitare era acela că o măsură nu poate fi aplicată față de cei la care se referă înainte ca aceștia să fi avut posibilitatea de a lua la cunoștință de existența ei^[85]. Apoi, Curtea a afirmat că^[86]:

Deși, în general, principiul securității juridice interzice ca întinderea în timp a unui act comunitar să aibă ca punct de plecare fixat, o dată anterioară publicării sale, în mod excepțional, se poate întâmpla altfel, atunci când obiectivul urmărit impune aceasta și când este respectată pe deplin încrederea legitimă a celor interesați.

În conformitate cu această rezervă, Curtea a confirmat validitatea măsurilor retroactive, în special în domeniul agricol, acolo unde acestea erau necesare pentru a asigura stabilitatea pieței sau în cazul în care retroactivitatea plasa persoana pe o poziție mai favorabilă^[87]. Presumția normală se opune însă, măsurilor retroactive. Presumția naturală este însă, împotriva validității măsurilor retroactive. Acest lucru se manifestă atât în termeni procedurali, cât și în termeni materiali.

Din perspectivă procedurală, Curtea a precizat că va interpreta normele ca având efect retroactiv numai dacă aceasta rezultă în mod clar din formularea lor sau din obiectivele regimului general din care fac parte. Prin urmare, principiul general de interpretare este împotriva acordării oricărui impact retroactiv, regulilor^[88].

Din perspectiva fondului, după cum arată cauza expusă mai jos, Curtea va anula măsurile care au efect retroactiv atunci când nu există un obiectiv stringent al Uniunii care necesită această dimensiune temporală sau atunci când încrederea legitimă a celor afectați de măsură nu poate fi respectată pe deplin^[89].

Cauza 63/83, Regina/Kent Kirk

[1984] ECR 2689

În Regatul Unit, au fost începute procese penale pentru încălcarea legislației privind pescuitul. În cursul acestor procese a apărut întrebarea dacă Regulamentul Consiliului nr. 170/83 din 25 ianuarie 1983, prin care se aprobau, cu efect retroactiv de la 1 ianuarie 1983, cu titlul de măsuri de tranziție, măsurile naționale contrare interdicțiilor dreptului comunitar privind discriminarea, putea, de asemenea, să valideze retroactiv dispoziții penale naționale. CEJ a dat un răspuns categoric negativ.

CEJ

20. Comisia susține (...) că statele membre au fost autorizate să adopte măsuri precum *Sea Fish Order* prin articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 170/83 din 25 ianuarie 1983, care autorizează retroactiv, începând cu 1 ianuarie 1983, menținerea sistemului de derogare de la articolul 100 din Actul de aderare din 1972 pentru încă zece ani, cu extinderea zonelor de coastă de la 6 la 12 mile marine (...).

[85] Cauza 98/78, *Racke* (supra, nota 84), 84.

[86] *Idem*, 86.

[87] Cauza T-7/99, *Medici Grimm KG/Consiliul* [2000] ECR II-2671.

[88] Cauzele 212-217/80, *Salumi* [1981] ECR 2735; cauza C-110/03, *Belgia/Comisia* [2005] ECR I-2801, pct. 73.

[89] Cauza 224/82, *Meiko-Konservenfabrik/Republica Federală a Germaniei* [1983] ECR 2539; cauza C-459/02, *Willy Gerekens și Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola/État du grand-duc de Luxembourg* [2004] ECR I-7315, pct. 21-27; cauzele C-189, 202, 205, 208 și 213/02 P, *Dansk Rorindustri A/S/Comisia* [2005] ECR I-5425, pct. 202; cauza C-550/09, *Procesul penal împotriva lui E și F* [2010] ECR I-6213, pct. 59.

21. Fără să abordeze examinarea legalității generale a retroactivității dispoziției de la articolul 6 alineatul (1) din respectivul regulament, este suficient să se precizeze că o asemenea retroactivitate nu poate, în niciun caz, să aibă ca efect justificarea *a posteriori* a măsurilor naționale având un caracter penal și impunând sancțiuni pentru o acțiune care, în realitate, nu a fost o infracțiune în momentul în care a fost săvârșită. La fel s-ar fi întâmplat în cazul în care, în momentul acțiunii care a dat naștere sancțiunii penale, măsura națională era lipsită de validitate datorită incompatibilității acesteia cu dreptul comunitar.

22. Într-adevăr, principiul lipsei de efect retroactiv a dispozițiilor penale este un principiu comun tuturor sistemelor juridice ale statelor membre, consacrat prin articolul 7 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ca un drept fundamental; acesta face parte integrantă din principiile generale ale dreptului pe care Curtea se asigură că sunt respectate.

23. Prin urmare, retroactivitatea prevăzută de dispoziția articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 170/83 nu poate fi interpretată ca justificând *a posteriori* măsuri naționale care impun nou sancțiuni penale, în perioada comportamentului incriminat, în cazul în care aceste măsuri nu erau valide.

În cazul în care există un obiectiv comunitar stringent și în cazul în care încrederea legitimă a celor interesați este respectată pe deplin, atunci retroactivitatea poate fi acceptată, în mod excepțional, în alt context decât cel penal. Această situație este exemplifică în cauza *Fedesa*^[90]. Reclamantii au susținut că directiva încălca principiul neretroactivității, pe motiv că fusese adoptată pe 7 martie 1988, însă prevedea că trebuie să fie pusă în aplicare cel mai târziu, până la 1 ianuarie 1988. Curtea a făcut o distincție între efectul retroactiv al dispozițiilor penale și efectul retroactiv în afara sferei penale. În ceea ce îl privește pe cel dintâi, Curtea a confirmat *Kent Kirk*, dar a statuat că directiva din cauza *Fedesa* nu impunea nicio răspundere penală ca atare. Cu privire la cel din urmă, Curtea a decis că directiva nu contravenea principiului neretroactivității. Ea fusese adoptată pentru a înlocui o directivă anterioară care fusese anulată. Cadrul temporal al directivei contestate era necesar pentru a evita un vid juridic temporar în care nu ar fi existat legislație comunitară care să susțină dispozițiile de implementare existente ale statelor membre. Din acest motiv, Consiliul menținuse data directivei anterioare în momentul în care a adoptat directiva ulterioară^[91].

(ii) Securitatea juridică, încrederea legitimă și retroactivitatea aparentă

Retroactivitatea aparentă include situația în care actele legislative sunt aplicate unor evenimente care au avut loc în trecut, dar care nu s-au finalizat încă, în mod definitiv. Argumentele morale împotriva permiterii efectelor retroactive reale ale legilor sunt puternice. Cauzele care implică o retroactivitate aparentă sunt mai problematice, deoarece administrația trebuie să aibă posibilitatea de a-și modifica politica pentru viitor, chiar dacă aceasta poate avea implicații asupra conduitei persoanelor private, care a fost planificată pe baza regimului juridic preexistent^[92]. Dreptul în acest domeniu este complex, în acest context

[90] Cauza C-331/88, [1990] ECR I-4023.

[91] Curtea a reținut că nu exista o încălcare a încrederii legitime deoarece directiva anterioară nu fusese anulată decât datorită unui viciu de procedură și cei afectați de legislația națională de implementare nu puteau să se aștepte ca Consiliul să își schimbe atitudinea cu privire la fondul obiectului directivei în perioada scurtă dintre anularea primei directive și notificarea celei de-a doua directive: *idem*, pct. 47.

[92] Pentru o analiză valoroasă a justificărilor pentru protecția încrederii legitime, a se vedea SCHONBERG (*supra*, nota 81), Capitolul 1.

putând fi oferită doar o imagine de ansamblu. Elementele cheie ale abordării Curții sunt următoarele.

În primul rând, protecția încrederii legitime s-a dezvoltat inițial în legătură cu revocarea deciziilor administrative. Principiul general este că deciziile favorabile sunt obligatorii pentru administrație^[93], fiind, cu toate acestea, supus unui număr de excepții^[94].

În al doilea rând, protecția încrederii legitime se aplică, de asemenea, reprezentărilor^[95]. Principiul general este acela că protecția încrederii legitime se extinde asupra oricărei persoane private care se află într-o situație din care este clar că, prin acordarea unor asigurări exacte și speciale^[96], instituțiile Uniunii au determinat acea persoană să întrețină speranțe justificate^[97]. Aceasta depinde de natura și modul de formulare a reprezentării^[98]. În cauza *CIRFS*^[99], CEJ a fost dispusă să accepte că Comisia era obligată prin termenii cadrului său politic, iar în cauza *IJssel-Vliet*^[100], ea a reținut că orientările Comisiei care fuseseră incluse într-un sistem de ajutor olandez erau obligatorii pentru guvernul olandez. Mai mult decât atât, în cauza *Vlaams Gewest*^[101], TPI a reținut că orientările adoptate de Comisie trebuiau să fie aplicate în conformitate cu principiul egalității de tratament, cu consecința că situațiile similare, astfel cum erau acestea definite de orientări, trebuiau tratate în același fel.

În al treilea rând, o cerere va fi respinsă atunci când Curtea statuează că încrederea reclamantului nu era legitimă. Aceasta se întâmplă în cazul în care: activitatea contestată a UE a fost menită să acopere o lacună juridică pentru a împiedica agenții economici să realizeze un profit speculativ^[102]; încrederea nu era rezonabilă, deoarece măsura contestată ar fi trebuit să fie prevăzută^[103] sau reclamantul nu a îndeplinit condițiile atașate acordării unei finanțări^[104].

În al patrulea rând, simplul fapt că un agent economic este dezavantajat de o modificare legislativă nu va constitui motiv pentru o plângere bazată pe nerespectarea speranțelor legitime. Nu se va considera că un agent economic poate avea încrederea legitimă că se va menține o situație existentă care este susceptibilă să fie schimbată prin deciziile luate de

[93] Cauzele 7/56 și 3-7/57, *Algera/Adunării Comune* [1957] ECR 39; cauza T-251/00, *Lagardere SCA și Canal/SA/Comisia* [2002] ECR II-4825.

[94] CRAIG (supra, nota 4), Capitolul 18.

[95] Cauza 54/65, *Chatillon/Înalta Autoritate* [1966] ECR 185, 196; cauza 81/72, *Comisia/Consiliul (Salariile personalului)* [1973] ECR 575, 584-585; cauza 148/73, *Louwage/Comisia* [1974] ECR 81, pct. 12.

[96] Cauza T-72/99, *Meyer/Comisia* [2000] ECR II-2521; cauza T-290/97, *Mehibas Dordtselaan BV/Comisia* [2000] ECR II-15.

[97] Cauza T-489/93, *Unifruit Hellas EPE/Comisia* [1994] ECR II-1201; cauza T-534/93, *Grynberg și Hall/Comisia* [1994] ECR II-595; cauza T-456/93, *Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgia Messapica/Comisia* [1994] ECR II-361; cauza T-326/07, *Cheminova A/S/Comisia* [2009] ECR II-2685, pct. 81; cauza T-264/07, *CSL Behring GmbH/Comisia Europene și European Medicines Agency (EMA)* [2010] ECR II-4469, pct. 117.

[98] Cauzele C-189, 202, 205, 208 și 213/02 P, *Dansk Rorindustri* (supra, nota 89), pct. 209-232.

[99] Cauza C-313/90, *CIRFS/Comisia* [1993] ECR I-1125, pct. 34-36.

[100] Cauza C-311/94, *IJssel-Vliet Combinatie BV/Minister van Economische Zaken* [1996] ECR I-5023.

[101] Cauza T-214/95, *Vlaams Gewest/Comisia* [1998] ECR II-717.

[102] Cauza 2/75, *Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Firma C Mackprang* [1975] ECR 607; cauza C-179/00, *Weidacher/Bundesminister für Land-und Forstwirtschaft* [2002] ECR I-501.

[103] Cauza 265/85, *Van den Bergh en Jurgens și Van Dijk Food Products/Comisia* [1987] ECR 1155; cauza C-350/88, *Delacre/Comisia* [1990] ECR I-395; cauza T-489/93, *Unifruit Hellas* (supra, nota 97); cauzele T-466, 469, 473, 474 și 477/93, *O'Dwyer/Consiliul* [1996] ECR II-2071; cauzele T-142 și 283/01, *Organización de Productores de Túnidos Congelados (OPTUC)/Comisia* [2004] ECR II-329; cauza C-342/03, *Espania/Consiliul* [2005] ECR I-1975, pct. 48; E. SHARPSTON, „Legitimate Expectations and Economic Reality” (1990) 15 ELRev 103.

[104] Cauza T-126/97, *Sonasa – Sociedade Nacional de Seguranga Ld/Comisia* [1999] ECR II-2793.

către instituții în limitele competențelor lor discreționare^[105]. Lucrurile se prezintă în acest fel, în special, în contextul PAC, în cadrul căreia sunt necesare corecturi permanente pentru a face față noilor împrejurări de pe piață^[106]. O astfel de situație poate să apară și în alte domenii, cum ar fi politica concurenței cu privire la care TPI a subliniat că Comisia are competența discreționară de a modifica nivelul amenzilor^[107].

În al cincilea rând, persoana privată trebuie să poată indica fie o anumită formă de acord între ea și autorități, fie o anumită linie de conduită sau garanție din partea autorităților despre care se poate afirma că generează încrederea legitimă. Cauza *Mulder* ilustrează prima dintre aceste situații.

Cauza 120/86, *Mulder/Minister van Landbouw en Visserij*

[1988] ECR 2321

Comunitatea se confrunta cu un excedent de lapte. Pentru a reduce acest excedent, ea a adoptat Regulamentul nr. 1078/77, conform căruia producătorii puteau opri producția de lapte pentru o anumită perioadă în schimbul unei prime pentru necomercializarea laptelui. Reclamantul a încheiat un astfel de acord în 1979, pentru cinci ani. În 1984, acesta a început să planifice o reluare a producției sale și a solicitat autorităților olandeze relevante să îi comunice o cantitate de referință de lapte pe care ar fi putut să o producă fără a suporta plata vreunei taxe suplimentare. Cererea sa a fost respinsă pe motiv că nu putea face dovada producției de lapte pe parcursul anului relevant de referință, care era 1983. Acest lucru era bineînțeles, imposibil pentru Mulder din moment ce el nu produsese deloc în cursul acelei perioade, ca urmare a acordului încheiat în 1979. El a contestat Regulamentul nr. 857/84, care stătea la baza refuzului acordării cotei sale de către autoritățile olandeze, susținând că acesta îi încălca încrederea sa legitimă.

CEJ

23. În această privință, trebuie să acceptăm (...) că un agent economic care a încetat în mod voluntar producția pentru o anumită perioadă nu se poate aștepta, în mod legitim, să poată relua producția în aceleași condiții cu cele care se aplicau anterior și să nu fie supus eventualelor reguli adoptate între timp, ținând de politica de piață sau politici structurale.

24. Nu este mai puțin adevărat că un astfel de producător, atunci când, la fel ca în cauza de față, a fost încurajat printr-o măsură comunitară să suspende comercializarea pentru o perioadă limitată, pentru interesul general și contra plății unei prime, se poate aștepta în mod legitim, să nu fie supus, la expirarea angajamentului său, unor restricții care îl afectează în mod special tocmai datorită faptului că a profitat de posibilitățile oferite de reglementarea comunitară.

25. Cu toate acestea, reglementarea în materia taxei suplimentare pentru lapte dă naștere unor astfel de restricții pentru producătorii care, în executarea angajamentului asumat în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 1078/77, nu au produs lapte în cursul anului de referință. (...) Acestor producători li se poate refuza în fapt, o cantitate de referință în conformitate cu noul sistem tocmai în virtutea aceluia angajament, dacă nu îndeplinesc condițiile speciale prevăzute în Regulamentul (CEE) nr. 857/84 sau dacă statele membre nu au nicio cantitate de referință disponibilă.

^[105] Cauza C-110/97, *Țările de Jos/Consiliul* [2001] ECR I-8763; cauza C-402/98, *ATB/Ministero per le Politiche Agricole* [2000] ECR I-5501; cauzele T-64-65/01, *Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH/Comisia* [2004] ECR II-521, pct. 83-84; cauza C-17/03, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie* [2005] ECR I-4983, pct. 73-87.

^[106] Cauza C-63/93, *Duff/Minister for Agriculture and Food Ireland și Attorney General* [1996] ECR I-569; cauza C-22/94, *Irish Farmers Association/Minister for Agriculture, Food and Forestry (Irlanda) și Attorney General* [1997] ECR I-1809.

^[107] Cauza T-31/99, *ABB Asea Brown Boveri Ltd/Comisia* [2002] ECR II-1881.

26. (...) Într-adevăr, nici dispozițiile, nici considerentele Regulamentului (CEE) nr. 1078/77 nu arată că angajamentul de necomercializare asumat în temeiul regulamentului ar putea implica, la expirarea sa, imposibilitatea reluării activității în discuție. Prin urmare, un astfel de efect aduce atingere încrederii legitime pe care acești producători ar putea-o avea în caracterul limitat al efectelor regulii cărui i s-au supus.

Următoarele cauze ilustrează al doilea tip de situație în care legitimitatea încrederii reclamantului se bazează pe o anumită linie de conduită a administrației sau pe o asigurare dată de aceasta^[108]. În cauza *Embassy Limousines*^[109], s-a decis că a avut loc o încălcare a încrederii legitime în cazul în care o societate participantă la o licitație era încurajată să facă investiții ireversibile înainte de atribuirea contractului și să depășească astfel riscurile inerente unei licitații. În cauza *CEMR*^[110], s-a reținut că Comisia nu poate reduce, fără a aduce atingere principiului încrederii legitime, resursele bugetare pentru un proiect, în care munca relevantă fusese inclusă în licitația inițială care fusese acceptată de către Comisie. În cauza *CNTA*^[111], reclamantul încheiase contracte de export pornind de la premisa că se vor plăti compensații bănești, care constituiau plăți menite să compenseze fluctuațiile ratelor de schimb. După încheierea acestor contracte, dar înainte de executarea lor, Comisia a adoptat un regulament pentru eliminarea unor astfel de plăți din acel sector. Curtea a reținut că deși nu se poate spune că aceste plăți izolau exportatorii de toate fluctuațiilor ratelor de schimb, ele îi protejau față de astfel de riscuri, astfel că și un exportator diligent ar putea alege să nu se asigure împotriva acestora^[112].

În aceste condiții, un agent economic poate avea în mod legitim încrederea că pentru tranzacțiile încheiate irevocabil de către el în virtutea faptului că a obținut, sub rezerva unei garanții, licențe de export care fixează în avans cuantumul restituirii, nu va interveni nicio modificare neprevăzută care ar avea ca efect provocarea unor pierderi inevitabile, prin reexpunerea la riscul de schimb.

În al șaselea rând, chiar dacă reclamantul este capabil să dovedească *prima facie* o încredere legitimă aceasta poate fi învinsă de un interes public superior, care înlătură încrederea^[113]. Este de datoria părâtului să dovedească interesul public superior. Instanțele Uniunii analizează dacă interesul public este superior^[114]. Schonberg a susținut că instanțele Uniunii „restrâng aplicarea unei schimbări politice în cazul în care apare un *dezechilibru semnificativ* între interesele celor afectați și considerentele politice în favoarea schimbării”^[115]. Există forță în această opinie, dar diferența dintre aceasta și un test al proporționalității nu este clară. Având în vedere că proporționalitatea este folosită pentru a verifica dacă încălcarea unui drept poate fi justificată, aceasta ar putea fi folosită și pentru a stabili dacă se justifică înlăturarea unei încrederi^[116].

[108] Cauza C-152/88, *Sofrimport Sărl/Comisia* [1990] ECR I-2477.

[109] Cauza T-203/96, *Embassy Limousines & Services/Parlamentul European* [1998] ECR II-4239.

[110] Cauzele T-46 și 151/98, *Council of European Municipalities and Regions/Comisia* [2000] ECR II-167.

[111] Cauza 74/74, *CNTA SA/Comisia* [1975] ECR 533.

[112] *Idem*, pct. 42.

[113] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 18.

[114] A se vedea, e.g., cauza 74/74, *CNTA* (*supra*, nota 111), pct. 43; cauza C-189/89, *Spagl/Hauptzollamt Rosenheim* [1990] ECR I-4539; cauza C-183/95, *Affish BV/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees* [1997] ECR I-4315; cauza T-155/99, *Dieckmann & Hansen GmbH/Comisia* [2001] ECR II-3143.

[115] SCHONBERG, (*supra*, nota 81), 150. Cu italice în original.

[116] Instanțele Regatului Unit au folosit principiul proporționalității în aceste împrejurări: *Nadarajah/Secretary of State for the Home Department* [2005] EWCA Civ 1363, pct. 68.

În sfârșit, simplul fapt că o decizie comunitară este nelegală nu împiedică în mod necesar persoana să pretindă o încredere legitimă^[117]. Tergiversarea nerezonabilă de către administrație poate funcționa ca un obstacol în calea revocării unui act administrativ ilicit^[118]. Instanțele Uniunii pun în balanță interesul public al legalității și cel privat al securității juridice. Cel dintâi nu îl înlătură întotdeauna pe ultimul^[119]. Poziția este, însă, diferită în legătură cu reprezentările ilicite, spre deosebire de deciziile ilicite. S-a considerat că primele nu generează încredere legitimă^[120]. Instanțele Uniunii nu au oferit însă nicio explicație pentru tratamentul diferit al deciziilor ilicite și al reprezentărilor ilicite.

(D) PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: NEDISCRIMINAREA

Egalitatea și nediscriminarea sunt principii universale recunoscute^[121], dar conceptul juridic privind discriminarea poate fi problematic în aplicare. Este necesar să se stabilească dacă persoanele sunt situate în mod similar astfel ca o diferență de tratament să fie discriminatorie și dacă diferența aparentă de tratament poate fi justificată. Aceste dificultăți vor fi explorate în capitolele ulterioare^[122].

(i) Bazele din tratat

Principiul nediscriminării, deși este un principiu general și prin urmare, obligatoriu atât pentru UE, cât și pentru statele membre în cadrul sferei de aplicare a dreptului UE, este menționat expres într-o serie de articole din tratat.

- i. Egalitatea și nediscriminarea sunt valori de bază ale UE: art. 2 și art. 3 alin. (3) TUE.
- ii. Există o interdicție generală a discriminării pe criteriul naționalității la art. 18 TFUE, care este reiterată în contextul liberei circulații în art. 45, art. 49 și art. 56-57 TFUE.
- iii. Egalitatea de tratament între bărbați și femei este cuprinsă în art. 2 și art. 3 alin. (3) TUE și în art. 157 TFUE.
- iv. Nediscriminarea între producători sau consumatori în domeniul agriculturii este abordată de art. 40 alin. (2) TFUE.
- v. Există de asemenea, dispoziții speciale cum ar fi art. 110 TFUE, interzicând impozitarea discriminatorie.
- vi. Articolul 19 alin. (1) TFUE^[123], succesorul art. 13 CE, împuternicește UE, prin intermediul unei proceduri speciale, să adopte măsuri necesare în vederea combaterii

[117] SCHWARZE, (*supra*, nota 43), 991-1025; CRAIG, (*supra*, nota 4), Capitolul 18.

[118] Cauza 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisia* [1987] ECR 1005.

[119] Cauzele 42 și 49/59, *SNUPAT/Înalta Autoritate* [1961] ECR 53; cauza 14/61, *Hoogovens/Înalta Autoritate* [1962]

ECR 253.

[120] Cauza 188/82, *Thyssen AG/Comisia* [1983] ECR 3721, pct. 11; cauza T-2/93, *Air France/Comisia* [1994] ECR II-323, pct. 101-102.

[121] G. MORE, „The Principle of Equal Treatment: from Market Unifier to Fundamental Right”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 14.

[122] A se vedea Capitolele 21, 22, 24. A se vedea, e.g., cauza C-132/92, *Roberts/Birds Eye Walls Ltd* [1993] ECR I-5579, și referitor la mărfuri a se vedea cauza C-2/90, *Comisia/Belgia (Walloon Waste)* [1992] ECR I-4431, criticată ulterior de AG Jacobs în cauza C-379/98, *PreussenElektra AG/Schleswig AG* [2001] ECR I-2099 pentru raționamentul CEJ privind discriminare

[123] M. BELL, „The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?” (1999) 6 MJ 5; L. WADDINGTON, „Testing the Limits of the EC Treaty Article on Non-Discrimination” (1999) 28 ILJ 133.

discriminării bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingere, handicap, vârstă sau orientare sexuală^[124]. Articolul 19 alin. (2) TFUE împuternicește UE să adopte „măsurile de încurajare”, fără efect de armonizare, prin procedura legislativă ordinară. Directivele care interzic discriminarea pe criteriul rasei sau originii etnice^[125] și pe criteriul religiei, convingerii, handicapului, vârstei sau orientării sexuale în domeniul ocupării forței de muncă^[126], au fost adoptate în 2000. În același an a fost adoptat un program de acțiune pentru combaterea discriminării pe toate criteriile enumerate la art. 19 (cu excepția sexului)^[127], iar Comisia a anunțat o politică de „mainstreaming” pentru integrarea considerentelor nediscriminare, cum ar fi rasa și handicapul, în special în alte domenii de formare a politicii UE^[128].

vii. Articolul 21 art. (1) din Carta drepturilor fundamentale prevede că este interzisă discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală. Această dispoziție instituie un principiu general larg al nediscriminării cu o listă deschisă de criterii interzise.

(ii) Nediscriminarea ca principiu „general” al dreptului UE

Deși principiul egalității și interdicția discriminării se regăsesc prin urmare, expres într-o serie de articole din tratate^[129], CEJ a reținut într-o fază timpurie, că acestea nu reprezentau decât enunțuri speciale ale principiului general al egalității ca unul dintre principiile fundamentale ale dreptului UE^[130] care trebuie respectate de orice instanță^[131]. Principiul a fost aplicat de CEJ, în cazul în care a constatat un tratament arbitrar sau inegal, nejustificat, în cazul a două persoane, în cadrul unui domeniu de competența UE^[132], cum ar fi în contextul politicii comunitare privind personalul^[133].

Întinderea acestui principiu general poate fi însă discutabilă, după cum exemplifică jurisprudența privind discriminarea și orientarea sexuală^[134]. Avocații generali din cauzele *P/S*^[135] și *Grant*^[136] au susținut că, anterior introducerii fostului art. 13 CE, principiile generale ale dreptului comunitar impuneau instituțiilor CE și statelor membre o cerință de a nu discrimina în domeniile acoperite de dreptul comunitar pe bază de criterii arbitrar, cum

[124] M. BELL, *Anti-Discrimination Law and the EU* (Oxford University Press, 2002).

[125] Directiva Consiliului 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [2000] JO L180/22.

[126] Directiva Consiliului 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă [2000] JO L303/16.

[127] Decizia Consiliului 2000/750/CE din 27 noiembrie 2000 de instituire a unui program de acțiune comunitar pentru combaterea discriminării (2001 la 2006) [2000] JO L303/23.

[128] M. BELL, „Mainstreaming Equality Norms into EU Asylum Law” (2001) 26 ELRev 20.

[129] K. LENAERTS, „L'Egalité de Traitement en Droit Communautaire” (1991) 27 CDE 3.

[130] Cauzele 117/76 și 16/77, *Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St Annen* [1977] ECR 1753, pct. 7.

[131] Cauza 8/78, *Milac GmbH/Hauptzollamt Freiburg* [1978] ECR 1721, pct. 18; cauza C-442/00, *Caballero/Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)* [2002] ECR I-11915, pct. 30-32.

[132] Cauza C-144/04, *Mangold/Helm* [2005] ECR I-9981; cauza C-555/07, *Seda Küçükdeveci/Swedex GmbH & Co KG* [2010] ECR I-365.

[133] Cauzele 75 și 117/82, *Razzouk și Beydoun/Comisia* [1984] ECR 1509, pct. 16-17; cauza 20/71, *Sabbatini* [1972] ECR 345, pct. 3; și cauza 149/77, *Defrenne/Sabena* [1978] ECR 1365, pct. 26-27.

[134] Pentru un tratament mai detaliat în contextul drepturilor a se vedea *infra*, Capitolul 11.

[135] Cauza C-13/94, *P/S și Cornwall County Council* [1996] ECR I-2143, AG Tesaro.

[136] Cauza C-249/96, *Grant/South-West Trains Ltd* [1998] ECR I-621, AG Elmer.

ar fi orientarea sexuală sau schimbarea sexului. În cauza *P/S*, Curtea a reținut că Directiva 76/207 privind egalitatea de tratament între bărbați și femei, în ceea ce privește ocuparea unui loc de muncă, era doar expresia în domeniul relevant, a principiului egalității, care este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului comunitar.

CEJ s-a dovedit mai conservatoare în cauza *Grant*, în ceea ce privește avantajele de călătorie ale partenerilor de același sex ale angajaților. Aceasta s-a retras de la acest principiu larg al egalității și a decis că discriminarea pe criterii de sex în dreptul CE nu includea și discriminarea pe criteriul orientării sexuale^[137]. Curtea a statuat că asigurarea respectului drepturilor fundamentale nu putea extinde dincolo de competențele Comunității, sfera dispozițiilor tratatului care impuneau statelor membre, la acel moment, doar asigurarea egalității de sex la ocuparea unui loc de muncă.

Hotărârea din cauza *D/Consiliul*^[138] părea să întărească abordarea precaută din cauza *Grant*. În cauza *D* nu exista niciun dubiu referitor la competență, din moment ce cauza privea tratamentul aplicat de UE propriilor săi angajați. Cauza avea ca obiect refuzul UE de a achita o alocație pentru locuința personalului care ar fi fost acordată unui angajat căsătorit, unui angajat homosexual care se afla într-un parteneriat stabil înregistrat în conformitate cu dreptul suedez. Curtea a negat existența vreunei discriminări pe criteriul sexului și apoi a reținut, oarecum obscur, în legătură cu acea afirmație, că avusese loc o discriminare pe criteriul orientării sexuale și că nu sexul partenerului determina acordarea alocației pentru locuință, ci natura juridică a legăturilor dintre funcționar și partener. Astfel, deși a hotărât că nu exista o inegalitate de tratament pe motivul orientării sexuale, Curtea nu a negat efectiv posibila existență a unui principiu general de drept al CE pentru interzicerea discriminării pe criteriul orientării sexuale în cadrul domeniului său de aplicare^[139].

(iii) Justificarea discriminării

A discrimina înseamnă a face o diferență sau a trata în mod diferit. În dreptul UE, discriminarea pe unul dintre criteriile interzise este inacceptabilă atunci când este făcută în lipsa unei justificări adecvate sau atunci când nu există nicio diferență relevantă între două persoane sau situații care să justifice tratamentul lor diferit. Aceste criterii nu sunt ușor de aplicat, din moment ce nu este întotdeauna clar ce factori pot fi luați în considerare în a stabili dacă două persoane se află pe „o poziție similară”. Nu este clar nici dacă, în cazul în care se iau în considerare diferențele de situație pentru a justifica tratamentul discriminatoriu, acesta ar trebui privit ca o formă justificată de „discriminare pozitivă” sau ar trebui să nu fie considerat deloc ca fiind discriminatoriu^[140].

Un exemplu la îndemână, de discriminare pe motive de sex ar fi atunci când o femeie ar primi un salariu mai mic decât un bărbat, pentru desfășurarea aceleiași munci, iar un exemplu simplu de discriminare pe criteriul naționalității ar fi atunci când un angajator britanic ar refuza să angajeze o persoană care nu este britanică. Situațiile mai dificile apar în cazul în care discriminarea nu este nici clară, nici directă, ci este indirectă și disimulată, sau nu este intenționată, dar are totuși un impact discriminatoriu. Discriminarea indirectă

^[137] *Idem*, pct. 42.

^[138] Cauzele C-122 și 125/99 P, *D și Suedia/Consiliul* [2001] ECR I-4319.

^[139] A se vedea, de asemenea, cauza C-423/04, *Richards/Secretary of State for Work and Pensions* [2006] ECR I-3585.

^[140] A se vedea, e.g., cauza C-132/92, *Roberts (supra, nota 122)*; cauza C-450/93, *Kalanke/Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECR I-3051; cauza C-409/95, *Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen* [1997] ECR I-6363.

și disimulată ar avea loc, spre exemplu, dacă un angajator britanic ar pretinde că angajează lucrători de orice naționalitate atât timp cât aceștia au urmat educația în Regatul Unit, din moment ce în practică, această cerință nu ar fi îndeplinită de majoritatea naționalilor din afara Regatului Unit. Discriminarea indirectă pe criteriul sexului poate să apară în cazul în care un angajator plătește lucrătorii cu timp parțial mai puțin pe oră decât pe lucrătorii cu normă întreagă atunci când marea majoritate a lucrătorilor cu timp parțial sunt femei^[141].

În dreptul UE, discriminarea directă sau disimulată intenționată pe criterii de sex sau naționalitate este interzisă, cu unele excepții limitate, în timp ce discriminarea indirectă și neintenționată poate fi justificată pe o varietate de motive neexhaustive^[142]. Astfel, în contextul discriminării pe criteriul naționalității, o condiție privind cunoștințele lingvistice, care este indirect discriminatorie, poate fi justificată dacă este proporțională și într-adevăr necesară pentru desfășurarea activității^[143]. În mod similar, în contextul discriminării sexuale, plata unui salariu mai mare pe oră pentru lucrătorii cu normă întreagă decât pentru cei cu timp parțial, chiar și în cazul în care discriminează în mod indirect femeile, poate fi „justificată obiectiv” pentru motive legate de nevoile angajatorului^[144]. Discriminarea indirectă a fost definită expres pentru prima dată în contextul discriminării sexuale în Directiva privind sarcina probei din 1997^[145] și încă o dată, în mod diferit, în directivele antidiscriminare adoptate în temeiul art. 13 CE^[146]. Pe lângă cerința „justificării obiective”, directivele permiteau alte excepții speciale de la principiul general al nediscriminării.

(E) PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: TRANSPARENȚA

(i) Evoluție

Transparența cuprinde o sesie de trăsături, cum ar fi ținerea de ședințe în public, furnizarea de informații și dreptul de acces la documente^[147]. Problema dacă transparența poate fi considerată sau nu un principiu general al dreptului UE va fi examinat la momentul potrivit.

Transparența este o valoare care a căpătat o importanță crescută în dreptul UE începând cu Tratatul de la Maastricht^[148]. Anii de început ai CEE au fost slabi din perspectiva democrației, răspunderii și accesibilității la controlul publicului. A existat un accent mai mare pe transparență în anii '90, nu în ultimul rând ca urmare a amenințării eșecului ratificării TUE în Danemarca și Franța. Aceasta reieșea în special în timpul CIG anterioare Tratatului de la

[141] A se vedea *infra*, Capitolul 24.

[142] A se vedea *infra*, Capitolul 21, 22, 23, 24.

[143] *Infra*, Capitolul 21.

[144] *Infra*, Capitolul 24.

[145] Directiva Consiliului 97/80/CE din 15 decembrie 1997 privind sarcina probei în cazurile de discriminare pe motive de sex [1998] JO L14/6, art. 2 alin. (2).

[146] Directiva Consiliului 2000/43/CE (*supra*, nota 125), art. 2 alin. (2) lit. b); Directiva Consiliului 2000/78/CE (*supra*, nota 126), art. 2 alin. (2) lit. b).

[147] http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm.

[148] S. PEERS, „From Maastricht to Laeken: The Political Agenda of Openness and Transparency in the EU”, în V. DECKMYN (ed.), *Increasing Transparency in the European Union* (EIPA, 2002); A. TOMKINS, „Transparency and the Emergence of a European Administrative Law” (1999-2000) 19 YBEL 217.

Amsterdam^[149]. Mai mult decât atât, o serie de state membre, cum ar fi Țările de Jos, Danemarca și Suedia, au ridicat în mod repetat obiecții față de secretul care înconjură Consiliul de Miniștri și nu au fost mulțumite de măsurile întreprinse de Consiliu^[150]. Declarația interinstituțională din 1993 privind democrația, transparența și subsidiaritatea a dat un nou impuls spre reformă^[151]. Consiliul și Comisia au adoptat un Cod de Conduită comun privind accesul la documente în 1993^[152], fiecare implementându-l prin intermediul unei decizii în cadrul regulamentului său de procedură^[153]. În 2001, a fost adoptat un regulament privind accesul la documente care este analizat mai jos.

În iunie 2006, Consiliul European a stabilit o politică generală privind transparența^[154]. Toate deliberările Consiliului privind actele legislative urmând a fi adoptate prin procedura codeciziei trebuiau în principiu, să fie deschise publicului, la fel ca voturile și explicațiile voturilor membrilor Consiliului. De asemenea, trebuiau să fie deschise publicului deliberările inițiale privind alte acte decât cele adoptate prin procedura codeciziei, prezentate oral de Comisie, cu posibilitatea ca și deliberările ulterioare să fie deschise publicului. Dezbateră programului anual de lucru al Comisiei era, de asemenea, deschisă publicului.

Comisia a lansat o Inițiativă privind transparența europeană în anul 2005^[155]. Aceasta a combinat o serie de chestiuni referitoare la transparență, printre care^[156]: accesul la documente; registre separate referitoare la comitologie, experți și reprezentanții grupurilor de interes; societatea civilă și consultarea. Ea include un registru privind transparența care arată ce interese sunt urmărite, de către cine și cu ce bugete. Sistemul este operat în comun de Parlamentul European și de Comisia Europeană^[157].

(ii) *Tratatul de la Lisabona și legislația UE*

Tratatul de la Lisabona cuprinde dispoziții referitoare la transparență într-o serie de modalități. Dispozițiile relevante se regăsesc în TUE și TFUE.

- i. Articolul 1 TUE declară că Tratatul de la Lisabona „marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni”. Această afirmație este reiterată la art. 10 alin. (3) TUE, care prevede că orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii și că deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean.

[149] J. LODGE, „Transparency and Democratic Legitimacy” (1994) 32 JCMS 343; G. DE BÜRCA, „The Quest for Legitimacy in the European Union” (1996) 59 MLR 359.

[150] D. CURTIN, „Betwixt and Between: Democracy and Transparency in the Governance of the European Union”, în J. WINTER et al. (ed.), *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate* (Kluwer, 1996) 95; D. CURTIN, „Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout?” (2000) 37 CMLRev 7.

[151] M. WESTLAKE, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process* (Butterworths, 1994) 159-161.

[152] Codul de conduită privind accesul la documentele Consiliului și Comisiei [1993] JO L340/41.

[153] Decizia Consiliului 93/731/CE din 20 decembrie privind accesul publicului la documentele Consiliului [1993] JO L340/43; Decizia Comisiei 94/90/CECO, CE, Euratom din 8 februarie 1994 privind accesul publicului la documentele Comisiei [1994] JO L46/58.

[154] Consiliul European de la Bruxelles, 15-16 iunie 2006, Anexa 1.

[155] http://ec.europa.eu/archives/transparency/eti/index_en.htm.

[156] http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm.

[157] <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

- ii. Articolul 11 alin. (2) TUE declară că instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă. Acesta este confirmat de art. 15 alin. (1) TFUE, care afirmă că, în scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii își desfășoară activitatea cât mai deschis posibil.
- iii. Articolul 11 alin. (3) TUE impune Comisiei să desfășoare ample consultări ale părților interesate în scopul asigurării coerenței și a transparenței acțiunilor Uniunii.
- iv. Articolul 16 alin. (8) TUE impune Consiliului o obligație de a se întruni în ședință publică atunci când deliberază și votează un proiect de act legislativ. Articolul 15 alin. (2) TFUE pune aceeași obligație în sarcina PE.
- v. Articolul 15 alin. (3) TFUE^[158] se referă la accesul la documente.

3. Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu prezentul alineat.

Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente, se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

Fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente, în conformitate cu regulamentele menționate la al doilea paragraf.

Dispozițiile prezentului alineat se aplică Curții de Justiție a Uniunii Europene, Băncii Centrale Europene și Băncii Europene de Investiții numai în cazul în care exercită funcții administrative.

Parlamentul European și Consiliul asigură publicarea documentelor privind procedurile legislative în condițiile prevăzute de regulamentele menționate la al doilea paragraf.

- vi. Transparența este, de asemenea, relevantă pentru statele membre. Astfel, spre exemplu, articolele din tratate privind liberă circulație poartă o obligație de tratament egal, considerându-se că aceasta generează o obligație de transparență^[159].
- vii. Legislația UE impune în mod frecvent o obligație de transparență în sarcina instituțiilor UE și/sau a statelor membre.
- viii. Pot exista conflicte între transparență și drepturile din Cartă, cum ar fi protecția datelor cu caracter personal^[160].

(iii) Transparența și accesul la documente

Accesul la documente este un aspect important al transparenței. În urma unei serii de decizii mai precise, Comunitatea a adoptat, în 2001^[161], un regulament în temeiul art. 255 CE, antecesorul art. 15 alin. (3) TFUE. Regulamentul nr. 1049/2001 a îmbunătățit poziția

^[158] Art. 255 CE, antecesor art. 15 alin. (3) TFUE, a fost considerat ca neavând efect direct în cauza T-191/99, *Petrie/Comisia* [2001] ECR II-3677.

^[159] A se vedea, e.g., cauza C-260/04, *Comisia/Italia* [2007] ECR I-7083; cauza C-203/08, *Sporting Exchange Ltd/Minister van Justitie* [2010] ECR I-4695; cauza T-402/06, *Spania/Comisia* EU:T:2013:445.

^[160] Cauzele C-92 și 93/09, *Volker und Markus Schecke GbR și Hartmut Eifert/Land Hessen* [2010] ECR I-11063.

^[161] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului, ale Consiliului și ale Comisiei [2001] JO L145/43.

privind accesul la documente în mai multe privințe, atenuând natura unora dintre excepții și impunând ținerea unui registru al documentelor^[162]. Legislația a fost implementată de către trei instituții ale UE în cadrul propriilor lor regulamente de procedură^[163] și a fost aplicat agențiilor UE^[164]. Dreptul de acces la documente este, de asemenea, consacrat la art. 42 din Carta drepturilor fundamentale^[165].

Ombudsmanul European a jucat un rol central în dezvoltarea deschiderii și transparenței ca principii mai largi de drept^[166]. Acesta a întreprins din oficiu, o anchetă privind accesul public la documente, adresată la cincisprezece instituții comunitare în afară de Consiliu și Comisie^[167]. Ombudsmanul a concluzionat că omisiunea de a adopta reguli care să guverneze accesul public la documente și de a pune la dispoziția publicului acele reguli constituia administrare greșită. Consecința era că majoritatea celorlalte organe importante ale UE, inclusiv Curtea de Conturi, BCE și agențiile au adoptat reguli guvernând accesul la documente. În plus, ombudsmanul a oferit orientare cu privire la accesul la informații prin intermediul Codului de bună conduită administrativă^[168].

(iv) Transparența, accesul la documente și instanțele

CEJ și TPI au sprijinit în general transparența, chiar înainte de reformele realizate de Tratatul de la Amsterdam, dar acestea s-au abținut de la declarații de principiu cuprinzătoare, care să consacre un drept general de transparență sau de acces la informații. TPI a subliniat în cauza *Carvel*^[169], că atunci când Consiliul își exercită competența discreționară de a elibera sau nu documente, el trebuie să echilibreze cu adevărat interesele cetățenilor de a beneficia de acces la documente cu necesitatea de a menține confidențialitatea deliberărilor sale. El nu poate adopta pur și simplu un refuz categoric general de acces la o categorie de documente.

În cauza *Țările de Jos/Consiliul*^[170], guvernul olandez a susținut că principiul deschiderii procesului legislativ reprezenta o cerință esențială a democrației și că dreptul de acces la informații constituie un drept fundamental al omului recunoscut la nivel internațional. CEJ a confirmat importanța dreptului accesului public la informații și legătura acestuia cu natura democratică a instituțiilor, dar a respins argumentul că un astfel de drept fundamental nu ar trebui tratat ca fiind un simplu aspect al Regulamentului intern de procedură al Consiliului.

[162] S. PEERS, „The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis” (2002) 21 YBEL 385; M. BROBERG, „Access to Documents: A General Principle of Community Law” (2002) 27 ELRev 194; M. DE LEEUW, „The Regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off?” (2003) 28 ELRev 324.

[163] Decizia Consiliului 2002/682/CE, Euratom din 22 iulie 2002 pentru adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului [2002] JO L230/7; Decizia Comisiei 2001/937/CE, CECO, Euratom din 5 decembrie 2001 de modificare a regulamentului său de procedură [2001] JO L345/94.

[164] K. LENAERTS, „In the Union we Trust: Trust Enhancing Principles of Community Law” (2004) 41 CMLRev 317, 321.

[165] [2000] JO C364/19.

[166] I. HARDEN, „The European Ombudsman’s Efforts to Increase Openness in the Union”, în V. DECKMYN (ed.), *Increasing Transparency in the European Union* (EIPA, 2002) 123.

[167] (616/PUBAC/F/IJH) [1998] JO C44/9.

[168] Ombudsmanul european, *European Code of Good Administrative Behaviour*, disponibil la www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces.

[169] Cauza T-194/94, *Carvel* și *Guardian Newspapers Ltd/Consiliul* [1995] ECR II-2765; cauza T-105/95, *WWF UK (World Wide Fund for Nature)/Comisia* [1997] ECR II-313.

[170] Cauza C-58/94, *Țările de Jos/Consiliul* [1996] ECR I-2169, pct. 31-36.

În cauza *Hautala*, CEJ a confirmat decizia TPI de anulare a refuzului Consiliului de a avea în vedere acordarea accesului parțial la documente sensibile din punct de vedere politic, dar a declarat că nu era necesar să se pronunțe asupra faptului dacă dreptul CE recunoștea sau nu „principiul dreptului la informare” ca având un caracter general^[171].

Totuși, în ciuda abținerii de a formula un principiu general al transparenței sau un drept general de acces la informație, instanțele au jucat un rol semnificativ în elaborarea conținutului dreptului de acces la informații cuprins în regulamentele de procedură și în deciziile legislative ale instituțiilor. Astfel, TPI și CEJ au anulat o serie de decizii ale Consiliului și ale Comisiei de respingere a accesului la documente, nu pe motiv că instituțiile încălcaseră un „principiu general al transparenței”, ci pe alte motive cum ar fi aplicarea automată a excepțiilor neobligatorii, utilizarea neadecvată a regulii autorului, refuzul de a lua în considerare accesul parțial sau caracterul neadecvat al motivelor oferite pentru refuz^[172].

(v) Transparența, Regulamentul nr. 1049/2001 și instanțele

Regimul detaliat privind accesul la documente este guvernat de Regulamentul nr. 1049/2001^[173]. Acesta conține dispoziții care definesc instituțiile vizate, înțelesul termenului „document”, beneficiarii regimului și excepțiile care limitează accesul.

Instanțele UE au fost dispuse să protejeze realitatea accesului, după cum se exemplifică în cauza *Hautala*^[174]. Acest lucru s-a putut observa încă o dată, în cauza *Verein für Konsumenteninformation*^[175]. Reclamantul a solicitat acces la documentele deținute de Comisie referitoare la un cartel în sectorul bancar, în vederea introducerii unor acțiuni în Austria pentru clienții cărora li s-ar fi putut percepe rate excesive ale dobânzilor. Dosarul era mare și Comisia a respins cererea, declarând că accesul parțial nu era posibil din moment ce examinarea detaliată a fiecărui document ar presupune o muncă excesivă. TPI a reținut că regulamentul impunea, în principiu, Comisiei să desfășoare o evaluare individuală a documentelor solicitate, cu excepția cazurilor în care era extrem de clar că accesul ar trebui refuzat sau acordat. Refuzul de a întreprinde orice evaluare concretă era

[171] Cauza C-353/99 P, *Hautala/Consiliul* [2001] ECR I-9565, pct. 31.

[172] A se vedea, e.g., cauza T-105/95, *WWF* (supra, nota 169); cauza T-188/97, *Rothmans International/Comisia* [1999] ECR II-2463; cauza T-174/95, *Svenska Journalistförbundet/Consiliul* [1998] ECR II-2289; cauza C-353/99 P, *Kuijer/Consiliul* [2000] ECR II-1959; cauza T-211/00, *Kuijer/Consiliul* [2002] ECR II-485.

[173] În ceea ce privește Implementarea principiilor în Regulamentul CE nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, COM(2004) 45 final; J. HELISKOSKI și P. LEINO, „Darkness at the Break of Noon: The Case Law on Regulation No. 1049/2001 on Access to Documents” (2006) 43 CMLRev 735.

[174] Cauza C-353/99 P, *Hautala* (supra, nota 171). A se vedea, de asemenea, cauza C-41/00 P, *Interporc Im-und Export GmbH/Comisia* [2003] ECR I-2125, pct. 42-44; cauza C-353/01 P, *Mattila/Comisia* [2004] ECR I-1073, pct. 30-32; cauzele T-355 și 446/04, *Co-Frutta Soc coop/Comisia Europeană* [2010] ECR II-1, pct. 124; cauza T-300/10, *Internationaler Hilfsfonds ev/Comisia Europeană* EU:T:2012:247, pct. 90-91; cauza T-380/08, *Țările de Jos/Comisia* EU:T:2013:480, pct. 92; cauza T-301/10, *Sophie in 't Veld/Comisia Europeană* EU:T:2013:135, pct. 107, 200; cauza C-127/13 P, *Strack/Comisia* EU:C:2014:2250, pct. 24-31.

[175] Cauza T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/Comisia* [2005] ECR II-1121.

prin urmare, vădit disproporționat^[176]. TPI a recunoscut că dosarul respectiv era mare, dar cu toate acestea, a anulat decizia Comisiei^[177].

Eficiența oricărui regim de acces la informații este afectat esențial de excepțiile cuprinse în legislație și de modul în care sunt interpretate de instanțe. Excepțiile din Regulamentul nr. 1049/2001 sunt enumerate la art. 4. Majoritatea sunt nuanțate de dispozițiile care permit accesul chiar dacă documentul se referă la un interes protejat, cu condiția să existe un interes public superior în divulgare^[178]. Există însă, unele excepții care sunt obligatorii: accesul este interzis atunci când divulgarea ar periclita interesul relevant, în absența unei prevederi care să permită accesul pe motive de interes public^[179].

Instanțele Uniunii exercită controlul într-o serie de modalități. Ele pot stabili standardul juridic al controlului; ele pot decide cu privire la înțelesul juridic al unei excepții și se pot pronunța asupra faptului dacă interesul public justifică divulgarea. Instanțele Uniunii declară în mod repetat că excepțiile ar trebui interpretate în sens strict. Există însă, decizii discutabile în care instanțele comunitare au folosit tehnicile juridice aflate la dispoziția lor cel puțin cu economie.

Cauza *Sison* se referea la standardul de control judiciar^[180]. Hotărârea CEJ referitoare la sfera limitată a controlului făcea dificil ca reclamantului să i se admită plângerea.

Cauza C-266/05 P, Jose Maria Sison/Consiliul

[2007] ECR I-1233

Bunurile reclamantului au fost indisponibilizate ca urmare a unui regulament pentru combaterea terorismului. Acesta a solicitat accesul la documentația care îl plasase pe lista relevantă. Consiliul i-a respins accesul întemeindu-se pe articolul 4 alineatul (1) litera a) din Regulamentul nr. 1049/2001, pe motiv că aceasta ar submina securitatea publică și relațiile internaționale.

CEJ

34. Contrar susținerilor recurentului, Tribunalul a reținut în mod corect, în concordanță cu jurisprudența amintită, (...), în ceea ce privește întinderea controlului jurisdicțional de legalitate a unei decizii a Consiliului prin care se refuză accesul public la un document în temeiul uneia dintre excepțiile referitoare la interesul public prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera a) din Regulamentul nr. 1049/2001, că instituției respective trebuie să i se recunoască o marjă largă de apreciere în scopul de a determina dacă divulgarea unor documente care aparțin domeniului avut în vedere de aceste excepții este susceptibilă de a aduce atingere interesului public. Este, de asemenea, justă aprecierea Tribunalului (...) potrivit căreia controlul legalității pe care îl exercită instanța comunitară asupra unei astfel de decizii trebuie, în consecință, să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, ca și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor, precum și a oricărui abuz de putere.

^[176] *Idem*, pct. 100. TPI a admis că ar putea exista cazuri în care, din cauza numărului mare de documente solicitate, Comisia trebuia să își rezerve dreptul de a pune în balanță interesul accesului public cu volumul muncii, în vederea protejării intereselor bunei administrări. Această posibilitate era însă, aplicabilă numai în cazuri excepționale.

^[177] Obligația de evaluare a fiecărui document nu se aplică însă în cazul în care este clar că accesul la dosar prin intermediul Regulamentului nr. 1049/2001 intră în conflict cu politica aflată la baza unui alt regulament: cauza C-139/07 P, *Comisia Europeană/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* [2010] ECR I-5885, pct. 61-63.

^[178] Regulamentul nr. 1049/2001 (*supra*, nota 161), art. 4 alin. (2)-(3).

^[179] *Idem*, art. 4 alin. (1).

^[180] A se vedea, de asemenea, cauzele T-391/03 și 70/04, *Franchet și Byk/Comisia* [2006] ECR II-2023; cauza T-264/04, *WWF European Policy Programme/Consiliul* [2007] ECR II-911; cauzele T-355 și 446/04, *Co-Frutta* (*supra*, nota 174).

35. În primul rând, trebuie admis că natura deosebit de sensibilă și fundamentală a intereselor pe care le protejează articolul 4 alineatul (1) litera a) din Regulamentul nr. 1049/2001, coroborată cu caracterul obligatoriu al refuzului de acces care trebuie să fie opus, potrivit acestei prevederi, de către instituție atunci când divulgarea unui document ar aduce atingere intereselor sale, conferă deciziei care trebuie să fie luată de instituție în aceste condiții un caracter complex și delicat, necesitând un grad de prudență cu totul special. O astfel de decizie presupune, așadar, o marjă de apreciere.

36. În al doilea rând, trebuie subliniat, referitor la criteriile enunțate la articolul 4 alineatul (1) litera a) din Regulamentul nr. 1049/2001, că acestea sunt redactate în termeni generali, un refuz de acces impunându-se, după cum rezultă din termenii acestei prevederi, atunci când divulgarea documentului respectiv ar aduce „atingere” protecției „interesului public” în ceea ce privește îndeosebi „siguranța publică” sau „relațiile internaționale”.

37. În acest context, din examinarea lucrărilor care au precedat adoptarea regulamentului menționat rezultă că nu au fost reținute diferite propuneri destinate să precizeze mai bine sfera de aplicare a excepțiilor privind interesul public la care se referă articolul 4 alineatul (1) litera a) din acest regulament, care ar fi permis cu siguranță multiplicarea corespunzătoare a posibilităților de control jurisdicțional asupra aprecierii formulate de către instituție.

(...)

46. Pe de altă parte, din modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) litera a) din acest regulament rezultă că, referitor la excepțiile de la dreptul de acces vizate prin această dispoziție, refuzul instituției este obligatoriu dacă divulgarea unui document este de natură să aducă atingere intereselor ocrotite prin această dispoziție, fără a fi necesar, într-un astfel de caz și spre deosebire de ceea ce prevede mai ales alineatul (2) din același articol, să se procedeze la punerea în balanță a cerințelor legate de ocrotirea intereselor menționate cu cele care ar rezulta din alte interese.

47. Din considerentele expuse anterior rezultă că (...) interesul particular al unui solicitant de a obține comunicarea unor documente nu poate fi luat în considerare de către instituția abilitată să se pronunțe dacă divulgarea acestor documente ar aduce atingere intereselor ocrotite de articolul 4 alineatul (1) litera a) din Regulamentul nr. 1049/2001 și să refuze, într-un astfel de caz, accesul solicitat.

Sison a fost însă nuanțată prin jurisprudența ulterioară, în care CJUE a subliniat în cauza *Access Info Europe* că instituției care dorește să invoce o excepție îi revine obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat prin excepție. Riscul atingerii interesului trebuia să fie previzibil în mod rezonabil și nu pur ipotetic^[181].

În cauza *Suedia/Comisia*^[182], CEJ a fost sesizată cu sensul juridic al unei excepții din Regulamentul nr. 1049/2001, hotărârea sa fiind mai liberală decât cea a Tribunalului. Tribunalul^[183] a decis că art. 4 alin. (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că un stat membru poate solicita instituțiilor Uniunii să nu permită accesul la un document care provine de la acel stat membru fără acordul său prealabil, reprezenta o indicație din partea statului membru adresată instituției UE de a nu permite accesul la documentul relevant. În cadrul apelului, CEJ a decis că art. 4 alin. (5) nu conferea statului membru un drept de veto general și necondiționat. CEJ a statuat că art. 4 alin. (5) trebuie delimitat de art. 4 alin. (1)-(3), astfel că statului membru i se acorda posibilitatea de a demonstra de ce docu-

^[181] Cauza C-280/11 P, *Consiliul/Access Info Europe* EU:C:2013:671, pct. 31; cauza C-350/12 P, *Consiliul/Sophie in 't Veld* EU:C:2014:2039, pct. 52, 64.

^[182] Cauza C-64/05 P, *Suedia/Comisia* [2007] ECR II-11389; cauza C-506/08 P, *Suedia/MyTravel și Comisia* [2011] ECR I-6237, pct. 72; cauza T-545/11, *Stichting Greenpeace Nederland/Comisia Europeană* EU:T:2013:523, pct. 27-33.

^[183] Cauza 168/02, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Comisia* [2004] ECR II-4135.

mentele sale se încadrează la acele excepții. În cazul în care statul membru aprecia că aceasta era situația, trebuia să existe un dialog între acesta și instituțiile UE, în cadrul căruia statului membru îi revenea sarcina de a oferi motivele pentru a demonstra de ce un document se încadrează la art. 4 alin. (1)-(3). În acest caz, respectiva instituție UE înregistrează aceste motive, astfel ca o persoană privată care solicita accesul la un document să poată înțelege de ce i se respinge cererea; fapt ce ar facilita, de asemenea, orice acțiune judiciară ulterioară.

Cauza *Turco* se referea la sensul juridic al unei excepții și la abordarea judiciară față de testul echilibrului^[184]. CEJ a fost din nou mai liberală decât Tribunalul^[185].

Cauzele C-39 și 52/05 P, Suedia și *Turco*/Consiliul

[2008] ECR I-4723

Cauza avea ca obiect excepția privind consilierea juridică din Regulamentul nr. 1049/2001^[186], care prevede că instituțiile trebuie să respingă cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea documentului aduce atingere protecției procedurilor judiciare și consilierii juridice, afară numai dacă există un interes public superior în divulgare. Lui *Turco* i s-a refuzat accesul la documente din serviciul juridic al Consiliului referitoare la un proiect de directivă privind azilul.

CEJ

42. În consecință, excepția referitoare la consultanța juridică (...) trebuie interpretată în sensul că vizează protejerea interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete.

43. Pentru a putea fi invocat, riscul de a se aduce atingere acestui interes trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.

44. (...) în cazul în care consideră că divulgarea unui document ar aduce atingere protecției consultanței juridice astfel cum a fost definită aceasta, Consiliului îi revine obligația să verifice că nu există un interes public superior care să justifice această divulgare, în pofida atingerii care ar putea rezulta din aceasta în ceea ce privește aptitudinea de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete.

45. În acest context, Consiliului îi revine obligația să pună în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului respectiv și, printre altele, interesul general de a face accesibil acest document, având în vedere avantajele care (...) rezultă dintr-o transparență sporită, și anume o mai bună participare a cetățenilor la procesul de decizie, precum și o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic.

46. Aceste considerații sunt, fără îndoială, de o deosebită relevanță atunci când Consiliul acționează în calitate de legiuitor, astfel cum rezultă din considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, potrivit căruia un acces mai larg la documente trebuie să fie autorizat tocmai într-un astfel de caz. Transparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul actului legislativ. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor

^[184] A se vedea, de asemenea, cauza T-403/05, *My Travel Group plc/Comisia* [2008] ECR II-2027; cauzele C-514, 528 și 532/07, *Suedia/API și Comisia* [2010] ECR I-8533; cauza T-471/08, *Toland/Parlamentul European* [2011] ECR II-2717; cauza C-280/11 P, *Access Info Europe* (supra, nota 181), pct. 27-31; cauzele C-514 și 605/11, *LPN și Finlanda/Comisia Europeană* EU:C:2013:738, pct. 44-45; cauza C-365/12 P, *Comisia Europeană/EnBW Energie Baden-Württemberg AG* EU:C:2014:112, pct. 64-65.

^[185] Cauza T-84/03, *Turco/Consiliul* [2004] ECR II-4061.

^[186] Regulamentul nr. 1049/2001 (supra, nota 161), art. 4 alin. (2).

legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice.

(...)

49. În cazul în care Consiliul decide să refuze accesul la un document a cărui divulgare îi este cerută, acestuia îi revine obligația de a furniza explicații cu privire, în primul rând, la modul în care accesul la acest document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de o excepție prevăzută la articolul 4 (...) și, în al doilea rând, în ipotezele avute în vedere la alineatele (2) și (3) ale acestui articol, cu privire la existența unui interes public superior care să justifice totuși divulgarea documentului respectiv.

50. În principiu, Consiliului îi este permis să se întemeieze în această privință pe prezumții generale aplicate anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură. Acestuia îi revine totuși obligația de a verifica în fiecare caz în ce măsură considerațiile de ordin general aplicabile în mod normal unui tip determinat de documente sunt efectiv aplicabile unui document anume a cărui divulgare este cerută.

(...)

59. În ceea ce privește, în primul rând, teama exprimată de Consiliu că divulgarea unui aviz al Serviciului juridic referitor la o propunere legislativă este susceptibilă de a induce o îndoială asupra legalității actului legislativ respectiv, trebuie arătat că tocmai transparența în această privință, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor europeni și la creșterea încrederii în acestea. (...)

(...)

62. În ceea ce privește, în al doilea rând, argumentul Consiliului potrivit căruia independența Serviciului juridic ar fi pusă în discuție printr-o posibilă divulgare a avizelor juridice emise de către acesta din urmă în cadrul procedurilor legislative, trebuie să se constate că această teamă este chiar punctul esențial al intereselor protejate prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Într-adevăr, astfel cum rezultă de la punctul 42 din prezenta hotărâre, această excepție vizează tocmai protejarea interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete.

63. Totuși, trebuie să se arate că, în această privință, Consiliul s-a întemeiat, atât în fața Tribunalului, cât și în fața Curții, pe simple afirmații, sub nicio formă sprijinite de argumentări circumstanțiate. Or, în lumina considerațiilor care urmează, nu pare să existe niciun risc veritabil, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, de a aduce atingere interesului respectiv.

64. În ceea ce privește eventuale presiuni exercitate în vederea influențării conținutului avizelor exprimate de Serviciul juridic al Consiliului, este suficient să se arate că, presupunând chiar că membrii acestui serviciu juridic suportă presiuni ilegale într-un astfel de scop, aceste presiuni, iar nu posibilitatea de divulgare a avizelor juridice, ar fi cele care ar pune în discuție interesul acestei instituții de a primi avize juridice sincere, obiective și complete și, fără îndoială, acestei instituții îi revine obligația de a lua măsurile necesare pentru a le pune capăt.

Regulamentul din 2001 a reprezentat, fără îndoială, un pas înainte față de situația anterioară, însă au existat, totuși, preocupări referitoare la sfera sa de aplicare și la excepții. În 2008, Comisia a propus un regulament modificat privind accesul la documente^[187], însă Parlamentul European nu a fost mulțumit de propunere, sugerând numeroase modificări^[188]. În

^[187] Privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, COM(2008) 229 final.

^[188] Asupra propunerii pentru un regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, A6-0077/2009, Rapporteur Michael Cashman; T6-0114/2009, PE439/989, 12 mai 2010, Rapporteur Michael Cashman.

prezent, propunerea este blocată și rămâne de văzut dacă apare o nouă reglementare și ce formă ar putea lua^[189].

(vi) Concluzii

Evoluții, cum ar fi articolele din tratate privind transparența, Regulamentul nr. 1049/2001 și art. 42 din Carta drepturilor fundamentale l-au determinat pe judecătorul Lenaerts (scriind în afara activității sale judiciare) să concluzioneze că „în prezent, cu greu se poate nega că principiul transparenței a evoluat într-un principiu general al dreptului comunitar”^[190]. Acest punct de vedere este consolidat de către disponibilitatea mai mare a CEJ de a interpreta legislația UE ca fiind supusă transparenței, chiar și în cazul în care nu există o mențiune explicită a acestui principiu în articolele relevante din legislație^[191]. Chiar dacă transparența este privită ca un principiu general al dreptului UE, impactul acestuia asupra cetățenilor va depinde în mod esențial de sensul detaliat acordat principiului. În lumea post-Lisabona, rămâne de văzut cum vor fi interpretate dispozițiile tratatelor referitoare la transparență atât din punct de vedere politic, cât și juridic.

(F) PRINCIPIILE GENERALE DE DREPT: PRINCIPIUL PRECAUȚIEI

Reglementarea riscului este o parte importantă a activităților UE, iar aceasta trebuie să fie întreprinsă adeseori, în condiții de incertitudine științifică. Articolul 191 alin. (2) TFUE menționează principiul precauției, în legătură cu procesul decizional privind mediul, iar art. 11 TFUE impune să se integreze cerințe privind protecția mediului în celelalte politici ale UE. Instanțele UE au ridicat însă, principiul precauției la rangul de principiu general al dreptului UE.

Bazele au fost puse de către CEJ. În cauza *BSE*^[192], Regatul Unit a contestat legalitatea unei decizii a Comisiei privind interdicția exportului cărnii de vită din Regatul Unit în urma bolii vacii nebune. CEJ a declarat că la momentul adoptării deciziei contestate, exista o mare incertitudine cu privire la riscurile prezentate de un astfel de produs și a reținut că „în cazul în care există o astfel de incertitudine cu privire la existența sau la întinderea riscurilor pentru sănătatea umană, instituțiile pot lua măsuri de protecție fără a trebui să aștepte până când realitatea și gravitatea acelor riscuri devin aparente”^[193].

Cu toate acestea, Tribunalul a fost cel care a promovat principiul precauției la nivelul de nou principiu general al dreptului UE. Cauzele *Pfizer*^[194] și *Artegodan*^[195] au constituit hotărâri de referință în această privință. Tribunalul a început cu enunțarea expresă a principiului precauției privind fostul art. 174 alin. (2) CE privind politica de mediu. Apoi, el s-a

[189] Pentru o analiză detaliată, a se vedea website-ul Statewatch, www.statewatch.org/foi/observatory-access-reg-2008-2009.htm; Comitetul Uniunii Europene, Accesul la documentele UE, al 15-lea raport 2008-9, HL Paper 108.

[190] LENAERTS (supra, nota 164).

[191] Cauzele C-154 și 155/04, *The Queen, la cererea Alliance for Natural Health și Nutri-Link Ltd/Secretary of State for Health* [2005] ECR I-6451, pct. 81-82; cauzele T-246 și 332/08, *Melli Bank plc/Consiliul* [2009] ECR II-2629, pct. 146.

[192] Cauza C-180/96, *Regatul Unit/Comisia* [1998] ECR I-2265.

[193] *Idem*, pct. 99.

[194] Cauza T-13/99, *Pfizer Animal Health SA/Consiliul* [2002] ECR II-3305.

[195] Cauzele T-74, 76, 83-85, 132, 137 și 141/00, *Artegodan GmbH/Comisia* [2002] ECR II-4945.

sprînjit pe art. 6 CE^[196] care prevede că protecția mediului înconjurător trebuie integrată în punerea în aplicare a altor politici comunitare. Rezultă, a arătat Tribunalul, că principiul precauției, fiind o parte a protecției mediului, ar trebui, de asemenea, să fie un factor în cadrul altor politici comunitare^[197]. Această concluzie a fost întărită prin interpretarea altor articole mai speciale din tratat ca impunând un nivel înalt de protecție a sănătății și de protecție a consumatorului, principiul precauției fiind un mijloc de asigurare a acestui nivel necesar de protecție^[198].

Tribunalul a susținut argumentul din tratat, inspirându-se din jurisprudența anterioară a CEJ, cum ar fi cauza *BSE*, în care existența principiului precauției „a fost în esență și cel puțin implicit recunoscut de Curtea de Justiție”^[199]. Articolele din tratat coroborate cu jurisprudența anterioară au oferit bazele pentru recunoașterea unui nou principiu general de drept al UE^[200].

Rezultă că principiul precauției poate fi definit ca un principiu general de drept comunitar impunând autorităților competente să întreprindă măsurile adecvate pentru a împiedica anumite riscuri potențiale pentru sănătatea publică, siguranță și mediu, acordând prioritate cerințelor legate de protecția acelor interese asupra intereselor economice. Din moment ce instituțiile comunitare sunt răspunzătoare, în toate sferile lor de activitate, pentru protecția sănătății publice, a siguranței și a mediului, principiul precauției poate fi privit ca un principiu autonom izvorând din prevederile menționate mai sus ale tratatului.

Principiul precauției este folosit pentru a revizui legalitatea acțiunii UE și, de asemenea, cea a acțiunii statului membru atunci când aceasta intră sub incidența dreptului UE^[201]. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că înțelesul și aplicarea principiului sunt controversate^[202].

5. ABUZUL DE PUTERE

Abuzul de putere constituie ultimul motiv de anulare menționat la art. 263 TFUE. Concepția cuprinde adoptarea de către o instituție comunitară a unei măsuri cu scopul exclusiv sau principal de a obține o altă finalitate decât cea declarată sau de a evita o procedură

^[196] În prezent art. 11 TFUE.

^[197] Cauza T-13/99, *Pfizer* (supra, nota 194), pct. 114; cauzele T-74, 76, 83-85, 132, 137 și 141/00, *Artegodan* (supra, nota 195), pct. 183.

^[198] *Ibidem*.

^[199] Cauza T-13/99, *Pfizer* (supra, nota 194), pct. 115.

^[200] Cauzele T-74, 76, 83-85, 132, 137 și 141/00, *Artegodan* (supra, nota 195), pct. 184; cauza T-147/00, *Les Laboratoires Servier/Comisia* [2003] ECR II-85, pct. 52; cauza T-334/07, *Denka* (supra, nota 50), pct. 116; cauza T-326/07, *Cheminova A/S/Comisia* [2009] ECR II-2685, pct. 165-166.

^[201] *CRAIG* (supra, nota 4), Capitolul 21.

^[202] A se vedea, e.g., J. SCOTT și E. VOS, „The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO”, în C. JOERGES și R. DEHOUSSE (ed.), *Good Governance in Europe's Integrated Market* (Oxford University Press, 2002), Capitolul 9; E. FISHER, „Precaution, Precaution Everywhere: Developing a «Common Understanding» of the Precautionary Principle in the European Community” (2002) 9 MJ 7; G. MAJONE, „What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications” (2002) 40 JCMS 89; C. SUNSTEIN, „Beyond the Precautionary Principle” (2003) 151 University of Pennsylvania Law Rev 1003; JOSE LUIS DA CRUZ VILACA, „The Precautionary Principle in EC Law” (2004) 10 EPL 369; E. FISHER, *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism* (Hart, 2007); J. CORKIN, „Science, Legitimacy and the Law: Regulating Risk Regulation Judiciously in the European Community” (2008) 33 ELRev 359.

expres stabilită de tratat pentru a trata împrejurările cazului^[203]. Există o legătură între cererile bazate pe abuzul de putere și cele bazate pe proporționalitate. Trăsătura distinctivă este faptul că în prima situație, obiectul sau scopul urmărit a fi realizat este neadecvat în sine, în timp ce în ultima situație, obiectivul va fi legitim și problema va fi dacă el a fost atins într-un mod disproporționar.

Utilizarea cu succes a acestui motiv de anulare este exemplificată de cauza *Giuffrida/Consiliul*^[204]. Reclamantul a solicitat anularea unei decizii de numire a lui Martino într-o funcție superioară în serviciul comunitar, în urma unui concurs în care acesta și Martino erau cei doi concurenți pentru acel post. El a susținut că concursul era în realitate o modalitate de numire a lui Martino în acea funcție, rațiunea fiind aceea că Martino exercita deja îndatoririle asociate cu nivelul mai înalt. Curtea a invalidat numirea, declarând că urmărirea unui astfel de obiectiv special contravenea scopurilor procedurii de încadrare și constituia, prin urmare, un abuz de putere. Promovările interne ar trebui să se bazeze pe selectarea persoanei celei mai potrivite pentru acea funcție, nu pe preselecția unui anumit candidat căruia să îi fie acordată funcția.

6. INTENSITATEA CONTROLULUI

Până acum, discuția s-a concentrat asupra motivelor de anulare, dar intensitatea controlului judiciar este la fel de importantă. Întrebarea este cât de departe va merge CJUE în reevaluarea deciziilor, în special a celor care implică apreciere discreționară. Tratatul CECO cuprindea ordine exprese pe acest subiect^[205]. Nu există nicio prevedere direct analogă în Tratatul UE, dar, în ciuda acestui fapt, intensitatea controlului a fost întotdeauna o problemă.

Controlul judiciar presupune o contestare a dreptului, a unui fapt și a marjei de discreție^[206]. O chestiune tipică de drept se referă la sensul care trebuie atribuit unui termen din cadrul unei dispoziții a tratatului, regulamentelor, directivelor sau deciziilor. Instanțele Uniunii tratează de regulă, sensul termenilor cum ar fi ajutoare de stat, lucrător, servicii, mărfuri, capital, înțelegere și alte asemenea dispoziții ca fiind chestiuni de drept. Abordarea generală constă în a substitui hotărârea privind aceste chestiuni de drept. Instanțele Uniunii stabilesc sensul termenului disputat și, în cazul în care interpretarea contestată este în contradicție cu acesta, ea va fi anulată.

Standardul controlului judiciar pentru starea de fapt și marja de discreție este diferit. Formula standard folosită de către instanțe este aceea că controlul ar trebui să se limiteze la a examina dacă exercitarea discreției este viciată de o eroare vădită, de un abuz de putere sau de o depășire clară a limitelor discreției. Intensitatea cu care a fost desfășurat acest standard de control, a variat, însă, în timp și în legătură cu diferite subiecte.

Abordarea timpurie a CEJ consta în a aplica acest test cu delicatețe, în special atunci când dispoziția care făcea obiectul controlului se referea la exercitarea discreției în legătură cu

[203] Cauza C-84/94, *Regatul Unit/Consiliul* (Re Working Time Directive) [1996] ECR I-5755; cauza T-72/97, *Proderec-Fornação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, ACE/Comisia* [1998] ECR II-2847; cauza C-48/96 P, *Windpark Groothuisen GmbH & Co Betriebs KG/Comisia* [1998] ECR I-2873; cauza C-452/00, *Țările de Jos/Comisia* [2005] ECR I-6645, pct. 114; cauzele C-274 și 295/11, *Spania și Italia/Comisia EU*: C:2013:240, pct. 33-34; cauza T-422/11, *Computer Resources International (Luxembourg) SA/Comisia Europeană EU*: T:2014:927, pct. 110.

[204] Cauza 105/75, [1976] ECR 1395.

[205] Art. 33 CECO.

[206] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 15.

PAC. Dispozițiile de bază din tratate privind PAC conțineau diferite obiective, care necesitau adoptarea unor alegeri discreționare de către Comisie și Consiliu. CEJ a reținut că instituțiile comunitare beneficiau de o largă competență discreționară referitoare la definirea obiectivelor care trebuie urmărite și la alegerea mijloacelor de acțiune adecvate^[207]. CEJ nu a dorit să reaprecieze evaluările făcute de instituțiile comunitare^[208]. Alegerea astfel făcută nu este anulată decât în cazul în care reclamantul poate dovedi o eroare vădită sau un abuz de putere. CEJ a aplicat acest test cu delicatețe. Ea a dedicat, de regulă, doar unul sau două puncte din hotărâre acestei chestiuni înainte de a se pronunța împotriva reclamantului^[209].

Instanțele Uniunii continuă să desfășoare același test pentru controlul stării de fapt și al discreției în cadrul jurisprudenței mai moderne. Este în continuare necesar ca reclamantul să dovedească o eroare vădită, un abuz de putere sau o depășire clară a limitelor discreției, însă în unele domenii, precum reglementarea riscului privind concurența și drepturile fundamentale^[210], acest test se aplică cu mai multă rigoare decât până acum.

Astfel, în cauza *Pfizer*^[211], reclamantul a contestat un regulament care retrăgea autorizarea unui aditiv în furaje pentru animale. Aditivul era un antibiotic care era adăugat în cantități foarte reduse în mâncarea pentru animale pentru a promova creșterea. Rațiunea retragerii autorizării era teama că astfel de aditivi ar putea reduce rezistența animalelor la antibiotice și că această slăbire a rezistenței ar putea fi transmisă oamenilor. Pfizer a susținut că aceasta nu se putea dovedi în lumina dovezilor științifice. Tribunalul a statuat că controlul judiciar trebuie să se limiteze la a examina dacă exercitarea discreției era viciată de eroare vădită, abuz de putere sau o depășire clară a limitelor discreției^[212] și că, în cazul în care o autoritate comunitară trebuie să facă estimări complexe, marja sa de discreție se aplica într-o oarecare măsură și asupra stabilirii bazei factuale a acțiunii sale^[213]. Tribunalul nu putea substitui evaluarea sa cu privire la fapte, celei a instituției comunitare, ci trebuia să își limiteze controlul la eroarea vădită, abuzul de putere sau depășirea clară a limitelor discreției^[214]. În ciuda acestei reiterări a tradiției, Tribunalul a dedicat aproape șaptezeci de pagini din hotărârea sa unei evaluări atente a argumentelor reclamantului referitoare la starea de fapt și la discreție, în cadrul unei hotărâri care se întindea în total pe aproape 200 de pagini. În cele din urmă, Tribunalul a decis împotriva reclamantilor, dar el a aplicat testul privind eroarea vădită etc. mult mai atent decât până la acel moment. Intensitatea controlului în acest domeniu este, de asemenea, afectată de cine deține sarcina probei conform legislației UE^[215].

Aceasta reiese, de asemenea, din controlul judiciar al deciziilor privind concurența, în special cele referitoare la concentrări. Tribunalul a anulat o serie de decizii ale Comisiei pri-

[207] Cauza 57/72, *Westzucker GmbH/Einfuhr-und Vorratsstelle für Zucker* [1973] ECR 321; cauza 78/74, *Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH, BJ Stolp/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1975] ECR 421; cauza 98/78, *Firma A Racke/Hauptzollamt Mainz* [1979] ECR 69; cauza 59/83, *SA Biovilac NV/Comunității Economice Europene* [1984] ECR 4057.

[208] LORD MACKENZIE STUART, *The European Communities and the Rule of Law* (Stevens, 1977) 91, 96.

[209] CRAIG (supra, nota 4), Capitolul 15.

[210] Cauzele C-584, 593 și 595/10 P, *Comisia/Kadi* EU:C:2013:518, pct. 97-141.

[211] Cauza T-13/99, *Pfizer* (supra, nota 194); cauza T-70/99, *Alpharma Inc/Consiliul* [2002] ECR II-3495.

[212] *Idem*, pct. 166.

[213] *Idem*, pct. 168.

[214] *Idem*, pct. 169.

[215] Cauza T-334/07, *Denka* (supra, nota 50); cauza T-326/07, *Cheminova* (supra, nota 200).

vind concentrările, concluzionând, după o cercetare atentă și detaliată, că ele erau viciate de eroare vădită^[216]. Comisia a făcut recurs într-o astfel de cauză, *Tetra Laval*, la CEJ și a susținut că Tribunalul interpretase testul privind eroarea vădită de o manieră echivalentă cu substituirea hotărârii. CEJ, în cauza *Tetra Laval*^[217], a confirmat hotărârea Tribunalului^[218].

Deși Curtea recunoaște Comisiei o marjă de discreție în ceea ce privește chestiunile economice, aceasta nu înseamnă că instanțele comunitare trebuie să se abțină de la a controla interpretarea dată de Comisie informațiilor de natură economică. Instanțele comunitare trebuie să verifice, *inter alia*, nu numai exactitatea materială a elementelor de probă invocate, fiabilitatea și coerența acestora, ci trebuie să controleze, de asemenea, dacă aceste elemente conțin totalitatea informațiilor care trebuie luate în considerare în vederea aprecierii unei situații complexe și dacă acestea sunt de natură să confirme concluziile trase pe baza lor. Un astfel de control este cu atât mai necesar în cazul analizei prospective necesare în momentul examinării unui proiect de concentrare producând efecte conglomerate.

Spațiul nu ne permite o evaluare detaliată a implicațiilor mai largi ale acestei hotărâri. Aceasta poate fi regăsită în altă parte^[219]. Pentru moment, este de ajuns să arătăm că interpretarea erorii vădite a străbătut o cale lungă de la cea din jurisprudența de început sau de la aceea care continuă să fie aplicată în jurisprudența modernă privind politicile comune, ajutoarele de stat și altele asemenea. Se poate să existe o justificare pentru un control mai intens în domenii cum ar fi reglementarea riscului și concurența^[220], deși această jurisprudență modernă nu răspunde unor serii de întrebări^[221].

Intensitatea variabilă a controlului judiciar reiese, de asemenea, spre exemplu, în legătură cu aplicarea principiilor generale de drept, cum ar fi proporționalitatea și nediscriminarea. Am văzut deja, că aplicarea proporționalității diferă în funcție de tipul acțiunii Uniunii care face obiectul controlului^[222]. Același lucru se verifică pentru modul în care instanțele UE aplică principiul nediscriminării. Acest principiu este aplicat cu mai multă intensitate în contextul art. 18 TFUE, în special atunci când acesta este folosit în coroborare cu noțiunea de cetățenie prevăzută la art. 20-21 TFUE, decât în situațiile în care instanțele Uniunii se pronunță asupra susținerilor de discriminare în sfera agriculturii, pe baza art. 39-40 TFUE^[223].

[216] Cauza T-342/99, *Airtours plc/Comisia* [2002] ECR II-2585; cauza T-5/02, *Tetra Laval BV/Comisia* [2002] ECR II-4381.

[217] Cauza C-12/03 P, *Comisia/Tetra Laval* [2005] ECR I-987.

[218] *Idem*, pct. 39. A se vedea, de asemenea, cauza C-525/04 P, *Spania/Comisia* [2007] ECR I-9947, pct. 56-57; cauza T-201/04, *Microsoft Corp/Comisia* [2007] ECR II-3601, pct. 85-89; cauza C-413/06 P, *Bertelsmann AG și Sony Corporation of America/Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)* [2008] ECR I-4951, pct. 145-146; cauza T-48/04, *Qualcomm Wireless Business Solutions Europe BV/Comisia* [2009] ECR II-2029, pct. 91-92; cauza C-290/07 P, *Comisia Europeană/Scott SA* [2010] ECR I-7763, pct. 65-66.

[219] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 15.

[220] Judecătorul B. Vesterdorf, „Certain Reflections on Recent Judgments Reviewing Commission Merger Control Decisions”, în M. HOSKINS și W. ROBINSON (ed.), *A True European: Essays for Judge David Edward* (Hart, 2003), Capitolul 10.

[221] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 15.

[222] A se vedea *supra*, pp. 617-622.

[223] CRAIG (*supra*, nota 4), Capitolul 15.

7. CONSECINȚELE ILEGALITĂȚII ȘI ALE INVALIDITĂȚII

Este necesar să examinăm acum consecințele constatării ilegalității sau invalidității. În cazul în care destinatarul nu a contestat^[224] o decizie în termenul de la art. 263 TFUE, aceasta rămâne irevocabilă împotriva acelei persoane^[225]. Articolul 264 TFUE prevede că, în cazul în care a fost admisă o acțiune în temeiul art. 263, Curtea declară actul nul, chiar dacă ea poate hotărî că ilegalitatea afectează doar o parte a măsurii. În cazul în care apreciază necesar, CJUE poate decide că anumite efecte ale actului declarat nul sunt considerate definitive^[226]. Articolul 266 TFUE completează aceasta declarând că instituția al cărei act a fost declarat nul sau a cărei abținere a fost declarată contrară tratatelor este obligată să adopte măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii. Aceasta poate presupune înlăturarea efectelor măsurii declarate nule și/sau abținerea de la adoptarea unei măsuri identice^[227]. Aceasta nu impune Comisiei să reexamineze decizii identice sau similare, care ar putea fi afectate de aceeași nelegalitate, adresate altor persoane decât reclamantul^[228].

Principiul general al dreptului UE este acela că nulitatea este retroactivă: odată ce un act este anulat în temeiul art. 263, acesta este nul *ab initio*^[229]. O astfel de hotărâre produce efecte *erga omnes*. În termeni generali, numai anularea unei măsuri legislative poate produce efecte *erga omnes* veritabile, care afectează publicul larg^[230]. Sensul expresiei poate fi mai limitat, în special atunci când este vorba despre decizii, după cum reiese din cauza *Kraft Products*^[231]. CEJ a decis că întinderea anulării nu poate trece dincolo de ceea ce au solicitat reclamantii. Autoritatea *erga omnes* a hotărârii de anulare este atașată atât părții operative, cât și *ratio decidendi* a hotărârii sale^[232]. Ea nu implică, însă, anularea unui act necontestat în fața CEJ nici în cazul în care se pretinde că acesta ar fi afectat de aceeași ilegalitate.

Principiul retroactivității nulității poate cauza greutate, în special în acele situații în care măsura este un regulament care a fost invocat de multe persoane și care poate sta la baza unor alte măsuri adoptate ulterior. Aceasta este rațiunea existenței art. 264 alin. (2) care permite CJUE să nuanțeze întinderea nulității^[233]. Acest articol a fost folosit pentru a limita

^[224] De regulă, un act trebuie să fie contestat pentru a-i fi stabilită invaliditatea. Există însă, situații limitate în care actul va fi tratat ca fiind nul absolut sau inexistent, când actul poate fi considerat ca și cum nu ar fi existat niciodată. În general, însă, este necesară o acțiune în vederea stabilirii ilegalității actului: *supra*, p. 575.

^[225] Cauza C-310/97 P, *Comisia/AssiDomän Kraft Products AB* [1999] ECR I-5363, pct. 57.

^[226] CEJ are competența de a dispune măsuri provizorii în temeiul art. 279 TFUE: cauza C-149/95 P(R), *Comisia/Atlantic Container Line AB* [1995] ECR I-2165 și ea are, de asemenea, competența de dispune suspendarea actului contestat: art. 278 TFUE.

^[227] Cauzele 97, 999, 193 și 215/86, *Asteris AE și Republica Elenă/Comisia* [1988] ECR 2181; cauzele T-480 și 483/93, *Antillean Rice Mills NV/Comisia* [1995] ECR II-2305; cauza C-41/00 P, *Interporc Im-und Export GmbH/Comisia*, *supra*, nota 174, pct. 29-30.

^[228] Cauza C-310/97 P (*supra*, nota 225), pct. 56.

^[229] Cauza C-228/92, *Roquette Frères SA/Hauptzollamt Geldern* [1994] ECR I-1445, pct. 17; cauzele T-481 și 484/93, *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens/Comisia* [1995] ECR II-2941, pct. 46; cauza T-171/99, *Corus UK Ltd/Comisia* [2001] ECR II-2967, pct. 50.

^[230] AG Toth, „The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects” (1984) 4 YBEL 1, 49.

^[231] Cauza 310/97 P (*supra*, nota 225), pct. 52-54.

^[232] Cauza 3/54, *ASSIDER/Înalta Autoritate* [1955] ECR 63; cauza 2/54, *Italia/Înalta Autoritate* [1954-6] ECR 37, 55.

^[233] CEJ a extins principiul de la art. 264 alin. (2) la directive: cauza C-295/90, *Parlamentul European/Consiliul* [1992] ECR I-4193, și la decizii: cauza C-22/96, *Parlamentul European/Consiliul (Telematic Networks)* [1998] ECR I-3231.

efectul în timp al hotărârii Curții. Astfel, în cauza *Comisia/Consiliul*^[234], Curtea a anulat parțial un regulament referitor la salariile funcționarilor. Cu toate acestea, în cazul în care regulamentul ar fi fost anulat retroactiv, atunci personalul nu ar fi avut dreptul la nicio mărire a salariului până ce nu ar fi fost adoptat un nou regulament. Prin urmare, Curtea a hotărât că regulamentul continuă să producă efecte până la promulgarea unui nou regulament.

O constatare a invalidității în temeiul art. 267 TFUE este, teoretic, diferită de o hotărâre pronunțată pe baza art. 263. Cea dintâi se adresează doar instanței naționale care a solicitat hotărârea. Cu toate acestea, Curtea a reținut că hotărârile sale în cadrul trimerilor în temeiul art. 267, referitoare la validitate, au efect *erga omnes* și oferă oricărei alte instanțe naționale un motiv suficient pentru a trata actul ca fiind nul^[235].

Mai mult decât atât, Curtea a aplicat prin analogie principiile de la art. 264 și art. 266 TFUE care funcționează din punct de vedere tehnic numai în contextul art. 263 și art. 265 TFUE, la cauze înaintate pe baza art. 267^[236].

Cauza 112/83, *Société de Produits de Maïs/Administration des Douanes*

[1985] ECR 719

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 173, art. 174, art. 176 și art. 177 au devenit art. 263, art. 264, art. 266 și art. 267 TFUE]

Cauza avea ca obiect efectele unei hotărâri a CEJ privind validitatea unui regulament, în urma unei trimiteri din partea instanțelor franceze în temeiul articolului 177.

CEJ

16. Trebuie să amintim în această privință, în primul rând, că Curtea a decis deja în hotărârea sa (...) [cauza 66/80, *International Chemical Corporation* (...)] că o hotărâre a Curții, în temeiul articolului 177 din tratat, de constatare a nulității unui act al unei instituții, în special a unui regulament al Consiliului sau al Comisiei, chiar dacă este adresată direct instanței naționale care a sesizat Curtea, constituie un motiv suficient pentru orice alt judecător de a considera nul acest act în scopul unei hotărâri pe care trebuie să o pronunțe.

17. În al doilea rând, trebuie să subliniem că posibilitatea Curții de a limita în timp efectele declarării invalidității unui act normativ, în cadrul trimerii preliminare prevăzute la alineatul (1) litera b) a articolului 177, este justificată prin interpretarea articolului 174 din tratat în privința conformității necesare dintre procedura trimerii preliminare și acțiunea în anulare reglementată de articolele 173, 174 și 176 din tratat care constituie două mecanisme prevăzute de tratate pentru controlul legalității actelor instituțiilor comunitare. Facultatea de a limita în timp efectele invalidității unui regulament comunitar, indiferent că aceasta se face în cadrul articolului 173 sau al 177, reprezintă o competență rezervată Curții de către tratat, în interesul aplicării uniforme a dreptului comunitar pe întreg teritoriul Comunității. (...)

18. Trebuie să precizăm că în cazul în care considerente imperioase justifică aceasta, articolul 174 alineatul (2) rezervă Curții o putere de apreciere pentru a determina în fiecare caz în parte, care sunt efectele unui regulament declarat nul care trebuie menținute. În consecință, Curții îi revine, în cazul în care folosește posibilitatea de a limita efectele pentru trecut ale unei constatări de invaliditate în cadrul articolului 177, sarcina de a stabili dacă se poate face o excepție de la

[234] Cauza 81/72, [1973] ECR 575; cauza C-41/95, *Parlamentul European/Consiliul* [1995] ECR I-4411, pct. 43-45.

[235] Cauza 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1981] ECR 1191.

[236] Cauzele 4, 109 și 145/79, *Société Co-opérative „Providence Agricole de la Champagne”/ONIC* [1980] ECR 2823; cauzele C-38 și 151/90, *R/Lomas* [1992] ECR I-1781.

această limitare în timp a efectului hotărârii sale, în favoarea fie a părții care a introdus acțiunea în fața instanței naționale, fie a oricărui alt agent economic care a acționat în mod similar înainte de constatarea invalidității sau dacă, în sens invers, chiar și pentru agenții economici care au luat în timp util, inițiative pentru protecția drepturilor lor, o declarație a invalidității cu efecte numai pentru viitor constituie un remediu adecvat.

Efectul unei hotărâri preliminare care pune la îndoială compatibilitatea dreptului național cu dreptul UE necesită o analiză distinctă. Principiul general este că hotărârea definește poziția juridică, astfel cum aceasta ar fi trebuit să fie înțeleasă încă de la momentul la care norma UE a intrat în vigoare^[237]. Prin urmare, norma comunitară trebuie aplicată de către instanțele naționale în situațiile care au avut loc înainte de pronunțarea efectivă a hotărârii CEJ, cu condiția îndeplinirii cerințelor care permit introducerea unei acțiuni legate de acea regulă în fața instanțelor competente. Această afirmație este nuanțată numai în situații excepționale^[238].

8. CONCLUZII

- i. Instanțele Uniunii au jucat rolul esențial în făurirea principiilor controlului judiciar pentru a responsabiliza procesul decizional al instituțiilor comunitare și al statelor membre atunci când acestea din urmă acționează în sfera dreptului UE. Ele au dezvoltat în acest scop, principii privind controlul judiciar procedural și material în cadrul motivelor de anulare enumerate la art. 263 TFUE.
- ii. Instanțele UE au dezvoltat un set larg de principii generale de drept UE, care continuă să se dezvolte, după cum exemplifică jurisprudența recentă privind principiul precauției. Cele mai familiare au fost inspirate de tradițiile constituționale și administrative naționale și au fost adaptate la contextul UE.
- iii. O trăsătură cheie a principiilor generale ale dreptului UE este aceea că ele funcționează atât ca ajutoare de interpretare, cât și ca motive de control judiciar.
- iv. Unele principii cum ar fi transparența și principiul nediscriminării pe criterii precum orientarea sexuală, rasa și vârsta, au fost implementate și concretizate în legislația secundară detaliată, iar, în acest fel, statutul lor juridic a fost treptat îmbunătățit.
- v. Carta drepturilor fundamentale este acum în mod oficial, obligatorie, după Tratatul de la Lisabona. Faptul că ea cuprinde drepturi cum ar fi accesul la documente și absența discriminării consolidează recunoașterea unor astfel de principii de către instanțele UE și în legislația UE.
- vi. Instanțele UE dispun de o marjă de discreție considerabilă în ceea ce privește standardul și intensitatea controlului adoptat. Jurisprudența dezvăluie evoluții continue în această privință pe măsură ce instanțele Uniunii reevaluează intensitatea cu care doresc să aplice principiile controlului judiciar pe care le-au creat.

^[237] Cauzele 66, 127 și 128/79, *Salumi/Amministrazione delle Finanze* [1980] ECR 1237, pct. 9-10; cauza C-50/96, *Deutsche Telekom AG/Schröder* [2000] ECR I-743, pct. 43; cauzele C-387, 391 și 403/02, *Procesul penal împotriva lui Silvio Berlusconi* [2005] ECR I-3565, pct. 138, AG Kokott.

^[238] Cauzele C-197 și 252/94, *Société Bautiaa/Directeur des Services Fiscaux des Landes* [1996] ECR I-505; cauza 61/79, *Denkavit Italiana* [1980] ECR 1205; cauza C-137/94, *R./Secretary of State for Health, ex p. Richardson* [1995] ECR I-3407.

9. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

- ARNULL, A., *General Principles of EEC Law and the Individual* (Leicester University Press/Pinter, 1990);
- BELL, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union* (Oxford University Press, 2002);
- BERNITZ, U. și NERGELIUS, J., *General Principles of European Community Law* (Kluwer, 2000);
- BUNYAN, T., *Secrecy and Openness in the EU* (Kogan Page, 1999);
- CRAIG, P., *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012);
- DASHWOOD, A. și O'LEARY, S. (ed.), *The Principle of Equal Treatment in EC Law* (Sweet & Maxwell, 1997);
- DECKMYN, V. (ed.), *Increasing Transparency in the European Union* (EIPA, 2002);
- ELLIS, E. (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (Hart, 1999);
- EMILIOU, N., *The Principle of Proportionality in European Law* (Kluwer, 1996);
- GERAPETRITIS, G., *Proportionality in Administrative Law* (Sakkoulas, 1997);
- NEHL, N., *Principles of Administrative Procedure in EC Law* (Hart, 1999);
- SCHONBERG, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford University Press, 2000);
- SCHWARZE, J., *European Administrative Law* (prima ediție revizuită, Office for Official Publications of the European Communities/Sweet & Maxwell, 2006);
- TRIDIMAS, T., *The General Principles of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2006);
- USHER, J., *General Principles of EC Law* (Longman, 1998).

16

ACȚIUNEA ÎN DESPĂGUBIRI ȘI PRETENȚIILE PECUNIARE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. În cadrul oricărui sistem juridic dezvoltat, trebuie să existe un mecanism prin intermediul căruia să se poată recupera, pe calea unei acțiuni introduse de o persoană privată, pierderile cauzate de o acțiune guvernamentală.
- ii. Despăgubirile împotriva UE sunt guvernate de art. 340 TFUE^[1] (fostul art. 288 CE).
- iii. Articolul lasă CJUE o largă posibilitate de interpretare^[2] și o îndrumă spre luarea în considerare a principiilor generale comune legislațiilor statelor membre.
- iv. Problema centrală constă în verificarea răspunderii în cazul în care prejudiciile sunt cauzate de actele ilegale ale UE.
- v. Vom vedea că CJUE a creat verificări diferite pentru cazurile în care actul contestat are o natură discreționară și pentru cele în care nu are.
- vi. Pentru a face acest lucru, ea s-a inspirat din jurisprudența sa privind răspunderea materială a statului.

2. ACTELE DISCREȚIONARE

Articolul 340 TFUE reprezintă articolul din tratat care guvernează acțiunile în despăgubiri împotriva UE. Această secțiune din capitol examinează aplicarea art. 340 în legătură cu actele discreționare ale UE.

În materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor.

^[1] Articolul inițial din tratat era numerotat art. 215 alin. (2) CEE, care a fost renumerotat art. 288 alin. (2) CE în urma Tratatului de la Amsterdam.

^[2] Răspunderea nu se poate baza pe articolele primare din tratate, din moment ce acestea nu constituie „acte ale instituțiilor” ci reprezintă acorduri internaționale: cauza T-113/96, *Edouard Dubois et Fils/Consiliul și Comisia* [1998] ECR II-125.

(A) TESTUL GENERAL

Cauzele examinate aici sunt cele în care organul decizional are o marjă semnificativă de apreciere. Normele contestate au, de regulă, o natură legislativă. Totuși, o normă individualizată care cuprinde un element important de discreție, va face, de asemenea, obiectul testului juridic discutat mai jos.

Există posibilitatea ca norma să nu fi fost anulată datorită interpretării restrictive a *locus standi*. Abordarea timpurie a CEJ nu era de bun augur pentru persoanele private, întrucât s-a reținut în cauza *Plaumann*^[3] că anularea normei constituie o condiție necesară anterioară folosirii art. 340 TFUE. Dacă s-ar fi menținut această cerință, articolul ar fi avut o utilitate redusă dată fiind dificultatea unei persoane private de a dovedi *locus standi* pentru anulare. Necesitatea anulării a fost însă abandonată în general, în cauzele ulterioare, iar acțiunea în despăgubiri a ajuns să fie privită ca acțiune independentă, autonomă^[4]. Aceasta reiese clar din *Schöppenstedt*.

Cauza 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiliul*

[1971] ECR 975

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 40 și art. 215 au devenit art. 40 și art. 340 TFUE]

Reclamantul susținea că Regulamentul nr. 769/68, referitor la piața zahărului, încălca articolul 40 alineatul (3) CE, întrucât era discriminatoriu în modul de stabilire a politicii de preț pentru produs.

CEJ

11. În speță, răspunderea extracontractuală a Comunității ar presupune cel puțin caracterul ilicit al actului pretins cauzator de prejudiciu. Fiind vorba de un act normativ care implică opțiuni de politică economică, ținând seama de dispozițiile articolului 215 paragraful al doilea din tratat, nu se poate angaja răspunderea Comunității pentru prejudiciul suferit de persoanele de drept privat prin efectul acestui act, decât în cazul unei încălcări suficient de grave a unei norme superioare de drept care protejează persoanele de drept privat. Din acest motiv, în prezenta cauză, Curtea trebuie să examineze, în primul rând, dacă a avut loc o asemenea încălcare.

CEJ a decis că, pe baza faptelor, nu se putea dovedi nicio încălcare a unei norme superioare de drept. Verificarea expusă a stabilit condițiile generale ale răspunderii în acest domeniu.

[3] Cauza 25/62, *Plaumann/Comisia* [1963] ECR 95.

[4] Cauza 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiliul* [1971] ECR 975; cauzele 9 și 11/71, *Compagnie d'Approvisionnement de Transport et de Crédit SA et Grands Moulins de Paris SA c. Comisia* [1972] ECR 391; cauza T-178/98, *Fresh Marine Company SA/Comisia* [2000] ECR II-3331, pct. 45-50; cauzele T-3/00 și 337/04, *Athanasios Pitsiorlas/Consiliul și Banca Centrale Europene* [2007] ECR II-4779, pct. 281-284. Cu toate acestea, pot exista situații în care omisiunea introducerii unei acțiuni în baza art. 263 TFUE poate avea consecințe asupra acțiunii întemeiate pe art. 340 alin. (2) TFUE în cazul în care persoana privată era vizată în mod direct și individual de norma incriminată și ar fi putut să o conteste cu succes pe baza art. 263 TFUE, dar fie a omis în totalitate să facă acest lucru, fie nu a făcut acest lucru în interiorul termenului prevăzut de art. 263 pentru contestare: cauzele C-199 și 200/94, *Pesqueria Vasco-Montanesa SA (Pevasa) și Compania Internacional de Pesca y Derivados SA (Inpesca)/Comisia* [1995] ECR I-3709; cauza T-93/95, *Laga/Comisia* [1998] ECR II-195; cauza C-310/97 P, *Comisia/AssiDomän Kraft Products AB* [1999] ECR I-5363, pct. 59; P. MEAD, „The Relationship between an Action for Damages and an Action for Annulment: The Return of *Plaumann*”, în T. HEUKELS și A. McDONNELL (ed.), *The Action for Damages in Community Law* (Kluwer, 1997), Capitolul 13.

(B) ACTELE DISCREȚIONARE LEGISLATIVE ȘI NELEGISLATIVE

CEJ a reținut în cauzele *Bergaderm*^[5] și *Antillean Rice*^[6] că factorul esențial în determinarea aplicabilității testului *Schöppenstedt* consta în gradul de discreție deținut de instituție în legătură cu măsura contestată. Natura generală sau individuală a măsurii nu reprezenta un criteriu decisiv pentru identificarea limitelor marjei de apreciere a acesteia^[7].

În principiu, acest raționament este corect. Numeroase măsuri administrative implică alegeri discreționare la fel de dificile ca acelea care trebuie făcute în contextul acțiunii legislative. Însăși linia de demarcare dintre cele două poate fi dificil de trasat din punct de vedere material. Aceasta înseamnă că testul *Schöppenstedt* se poate aplica actelor individualizate care presupun un element semnificativ de discreție, dar și actelor legislative care implică un element de alegere discreționară. Numeroase acte legislative vor prezenta această trăsătură, dar nu există niciun motiv logic pentru care aceasta s-ar regăsi în toate actele cu caracter legislativ.

Anterior Tratatului de la Lisabona era clar că natura legislativă a unui act din perspectiva testului *Schöppenstedt* depindea de fondul măsurii și nu de forma ei juridică de exprimare^[8]. Astfel, reclamantul dintr-o acțiune bazată pe art. 340 alin. (2) putea susține că măsura, deși se intitulează regulament, era în realitate o decizie administrativă^[9]. Reciproca era, de asemenea, valabilă: era posibil ca o măsură să îmbrace forma unei decizii din anumite perspective, dar să constituie un act legislativ în sensul art. 340 alin. (2)^[10]. Mai mult decât atât, simplul fapt că un reclamant avea un interes suficient pentru o contestație bazată pe art. 263 TFUE nu însemna în mod necesar că măsura nu este una legislativă în sensul acțiunii întemeiate pe art. 340 alin. (2)^[11].

Este însă clar că ulterior Tratatului de la Lisabona, definirea unui act legislativ este o chestiune de formă: orice act care este adoptat în conformitate cu o procedură legislativă este un act legislativ din perspectiva Tratatului de la Lisabona, iar actele care nu sunt adoptate în conformitate cu o astfel de procedură nu pot fi calificate drept acte legislative, indiferent de fondul lor^[12].

(C) NORMĂ SUPERIOARĂ DE DREPT

Jurisprudența arată că trei tipuri diferite de norme pot fi, în principiu, calificate ca norme superioare de drept pentru protecția persoanelor private.

[5] Cauza C-352/98 P, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA și Goupil/Comisia* [2000] ECR I-5291, pct. 46.

[6] Cauza C-390/95 P, *Antillean Rice Mills NV/Comisia* [1999] ECR I-769, pct. 56-62.

[7] A se vedea, de asemenea, cauza C-472/00 P, *Comisia/Fresh Marine A/S* [2003] ECR I-7541, pct. 27; cauza C-312/00 P, *Comisia/Camar Srl și Tico Srl* [2002] ECR I-11355, pct. 55; cauza C-282/05 P, *Holcim (Deutschland) AG/Comisia* [2007] ECR I-2941, pct. 47-49; cauza C-440/07 P, *Comisia/Schneider Electric SA* [2009] ECR I-6413, pct. 160-161; cauza T-16/04, *Arcelor SA/Parlamentul European și Consiliul* [2010] ECR II 211, pct. 141-143.

[8] Cauza C-390/95 P, *Antillean Rice Mills* (supra, nota 6), pct. 60; A. ARNULL, „Liability for Legislative Acts under Article 215(2) EC”, în HEUKELS și McDONNELL (ed.) (supra, nota 4) 131-136.

[9] Cauza C-119/88, *Aerpo și alții/Comisia* [1990] ECR I-2189; cauza T-472/93, *Campo Ebro/Comisia* [1995] ECR II-421.

[10] Cauzele T-481/93 și 484/93, *Vereeniging van Exporteurs in Levende Varkens/Comisia (Porci VII)* [1995] ECR II-2941; cauza C-390/95 P, *Antillean Rice* (supra, nota 6), pct. 62.

[11] Cauzele T-480 și 483/93, *Antillean Rice Mills/Comisia* [1995] ECR II-2305; cauza C-390/95 P, *Antillean Rice* (supra, nota 6), pct. 62.

[12] Art. 289 TFUE. A se vedea supra, Capitolul 4.

Mai întâi, numeroase dispoziții ale tratatului se încadrează în această categorie. Un motiv des invocat constă în interzicerea discriminării de la art. 40 alin. (2) TFUE, în contextul politicii agricole comune (PAC). Aceasta nu este deloc surprinzător, dat fiind că numeroase acțiuni în despăgubiri sunt introduse ca urmare a reglementărilor adoptate în cadrul PAC^[13]. Un al doilea motiv al pretențiilor constă în faptul că un regulament încalcă o reglementare ierarhic superioară^[14]. Regulamentele adoptate, spre exemplu, în baza PAC pot fi elaborate în baza unei rețele anterioare de reglementări pe același subiect. Un al treilea motiv apare atunci când se constată că legislația Uniunii încalcă anumite principii generale de drept cum ar fi proporționalitatea^[15], drepturile fundamentale^[16], securitatea juridică sau încrederea legitimă, deși obligația motivării nu se califică în această privință^[17].

Noțiunea de superior pare să fie echivalată uneori cu cea de „important”, iar alteori cu o concepție mai formalistă referitoare la superioritatea unei norme asupra alteia, ca în cazul unui regulament care încalcă un regulament părinte. În afara unor excepții limitate, normele OMC nu pot fi invocate în acest context^[18]. Aceste diferite motive posibile de acțiune sunt evidente în cauza *CNTA*.

Cauza 74/74, *Comptoir National Technique Agricole (CNTA) SA/Comisia*

[1975] ECR 533

Reclamanta pretindea că suferise un prejudiciu ca urmare a retragerii compensațiilor bănești (MCA) prin Regulamentul nr. 189/72. Sistemul MCA fusese menit să despăgubească comercianții pentru fluctuațiile ratelor de schimb. Regulamentul nr. 189/72, intrat în vigoare la 1 februarie 1972, a suprimat aceste MCA la semințele de rapiță și de colză, întrucât Comisia a decis că situația pieței se modificase, făcând astfel, inutile MCA. Reclamanta se angajase însă, în contracte înainte de adoptarea regulamentului, cu toate că aceste contracte urmau a fi executate după finalizarea programului. Ea a afirmat că încheiase aceste contracte presupunând că se vor plăti în continuare MCA și că fixase prețul bazându-se pe această ipoteză. Reclamanta considera că prejudiciul său fusese cauzat de terminarea bruscă și fără avertisment a sistemului în acest domeniu. CEJ a început prin citarea principiilor generale din cauza *Schöppenstedt*.

CEJ

17. În această privință, reclamanta susține în primul rând că, prin suprimarea compensațiilor bănești de Regulamentul nr. 189/72, Comisia a încălcat dispozițiile Regulamentului de bază al Consiliului (CEE) nr. 974/71.

(...)

19. Rezultă din articolul 1 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 974/71 că opțiunea pentru statele membre de a pune în aplicare sumele compensatorii nu poate fi exercitată decât în cazul

^[13] A se vedea, e.g., cauza 43/72, *Merkur-Aussenhandels-GmbH/Comisia* [1973] ECR 1055; cauza 153/73, *Holtz und Willemsen GmbH/Comisia* [1974] ECR 675.

^[14] Cauza 74/74, *Comptoir National Technique Agricole (CNTA) SA/Comisia* [1975] ECR 533.

^[15] Cauza T-16/04, *Arcelor* (supra, nota 7).

^[16] Cauzele C-120-121/06 P, *FIAMM/Consiliul și Comisia* [2008] ECR I-6513, pct. 184.

^[17] Cauza 106/81, *Julius Kind KG/EEC* [1982] ECR 2885; cauza C-119/88, *Aerpo* (supra, nota 9); cauzele T-466, 469, 473, 474 și 477/93, *O'Dwyer/Consiliul* [1996] ECR II-207; cauzele T-64 și 65/01, *Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH/Consiliul și Comisia* [2004] ECR II-521, pct. 128.

^[18] Cauza C-149/96, *Portugalia/Consiliul* [1999] ECR I-8395; cauza T-18/99, *Cordis Obst und Gemüse Grosshandel GmbH/Comisia* [2001] ECR II-913; cauza T-383/00, *Beamglow Ltd./Parlamentul European, Consiliul și Comisia* [2005] ECR II-5459; cauzele C-120-121/06 P, *FIAMM* (supra, nota 16), pct. 111-112.

în care măsurile monetare vizate ar determina perturbări în cadrul schimburilor comerciale de produse agricole.

20. Punerea în aplicare a sumelor compensatorii fiind o măsură cu caracter excepțional, trebuie înțeleasă ca enunțând o condiție nu doar a introducerii, dar și a menținerii sumelor compensatorii pentru un anumit produs.

21. Comisia dispune de o mare putere de apreciere pentru a considera dacă măsurile monetare vizate ar putea determina perturbări în cadrul schimburilor comerciale ale produsului în cauză.

22. Pentru a aprecia riscul unor astfel de perturbări, îi este permis Comisiei să ia în considerare condițiile pieței, precum și factorii monetari.

23. Nu s-a stabilit depășirea de către Comisie a limitelor competenței sale, astfel cum au fost definite atunci când aceasta a estimat, la sfârșitul lunii ianuarie 1972, că situația pieței de semințe de colză și rapiță era de așa natură încât punerea în aplicare a sumelor compensatorii pentru aceste produse nu mai era necesară.

[CEJ a examinat apoi dacă retragerea compensațiilor bănești încălca anumite principii generale de drept. Ea a reținut că Regulamentul nr. 189/72 nu se aplica retroactiv, cum susținuseră reclamantele. Curtea a examinat apoi dacă această retragere încălcăse principiul încrederii legitime. Ea a reținut că obiectul regimului pentru fixarea restituirilor în avans pentru comenzile de export nu putea fi considerat echivalentul unei garanții pentru comercianți împotriva riscului fluctuațiilor ratelor de schimb. Ea a continuat după cum urmează:]

41. Nu este mai puțin adevărat că punerea în aplicare a sumelor compensatorii îndepărtează, în practică, riscul de schimb valutar, astfel încât un comerciant, chiar dacă este prudent, poate fi adus în situația să nu fie acoperit împotriva unui asemenea risc.

42. În aceste circumstanțe, comerciantul poate, în mod legitim, să se aștepte ca, în cazul tranzacțiilor sale irevocabile, pentru că a obținut, drept garanție, certificate de export care prezintă o stabilire în avans a sumei restituirii, nu va interveni nicio modificare neprevăzută, modificare care ar putea avea ca efect, prin reexpunerea la riscul de schimb valutar, provocarea de pierderi inevitabile.

43. Răspunderea Comunității ar fi, prin urmare, asumată în cazul în care, în absența unui interes public peremptoriu în sens contrar, Comisia ar elimina, cu efect imediat și fără avertisment, punerea în aplicare a sumelor compensatorii într-un anumit sector fără a pierde măsurile tranzitorii care, cel puțin, ar permite unui operator economic fie să evite pierderea ce i-ar fi fost cauzată prin punerea în executare a contractelor de export a căror realitate și irevocabilitate sunt stabilite prin fixarea în avans a restituirilor, fie să fie despăgubit pentru această pierdere.

44. În absența unui interes public peremptoriu, Comisia, neincluzând în Regulamentul nr. 189/72 măsuri tranzitorii care să protejeze încrederea pe care operatorul putea, în mod legitim, să o aibă în reglementarea comunitară, a încălcat o normă superioară de drept și a angajat astfel răspunderea Comisiei pentru aceasta.

CEJ a declarat, totuși, că Comunitatea nu era răspunzătoare să plătească valoarea totală a MCA care s-ar fi aplicat tranzacțiilor, ci că întinderea încrederii legitime a reclamantei era numai aceea de a nu suferi o pagubă ca urmare a retragerii MCA. În cauzele ulterioare, s-a reținut că reclamantul nu suferise în realitate astfel de pagube^[19].

(D) ÎNCĂLCARE FLAGRANTĂ/ÎNCĂLCARE GRAVĂ

Din cauza *Schöppenstedt* reiese în mod clar că persoana privată trebuie să facă dovada nu doar a încălcării unei norme superioare de drept pentru protecția sa, ci și a faptului că încălcarea este flagrantă. Acest termen a fost interpretat restrictiv în jurisprudența timpurie,

[19] Cauza 74/74, [1976] ECR 797.

astfel că era dificil ca un reclamant să aibă succes, deși aceștia câștigau ocazional^[20]. Rezultatul din cauzele *Bayerische HNL*^[21] și *Amylum*^[22] era că reclamantul trebuia să dovedească faptul că efectele încălcării erau grave din punct de vedere al cuantumului prejudiciului suferit, precum și faptul că modul de încălcare era arbitrar.

Cauzele mai recente au adoptat o interpretare mai puțin restrictivă a expresiei încălcare flagrantă. Cauza *Bergaderm* este acum principala autoritate modernă. În cauza *Brasserie du Pêcheur*^[23], CEJ a statuat că verificarea răspunderii materiale a statului nu trebuie să fie diferită de cea a Uniunii înseși bazată pe art. 340 alin. (2) TFUE^[24]. Prin urmare, interpretarea dată de CEJ expresiei „încălcare gravă” în cauza *Brasserie du Pêcheur* a dat contur jurisprudenței privind art. 340 alin. (2). Aceasta a fost confirmată de cauza *Bergaderm* în care CEJ a completat cercul inspirându-se în mod explicit din factorii menționați în *Brasserie du Pêcheur* pentru a determina înțelesul noțiunii de încălcare flagrantă în sensul răspunderii în temeiul art. 340 alin. (2)^[25].

Cauza C-352 /98 P, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA și Goupil/Comisia
[2000] ECR I-5291

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 215 a devenit art. 340 TFUE]

Aceasta reprezenta un recurs de la Tribunal către CEJ. Reclamanta solicita despăgubiri pentru pierderile suferite ca urmare a adoptării unei directive care interzicea folosirea anumitor substanțe în cosmetice. Ea susținea că directiva ar trebui privită ca un act administrativ, din moment ce aceasta privea numai pe reclamantă, consecința fiind aceea că ilegalitatea *per se* ar fi suficientă pentru angajarea răspunderii și nu ar trebui dovedită o încălcare suficient de gravă.

CEJ

40. Regimul degajat de Curte cu privire la această dispoziție [articolul 215] ține seama, *inter alia*, de complexitatea situațiilor care trebui reglementate, de dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor și mai ales de marja de apreciere de care dispune autorul actului în discuție (*Brasserie du Pêcheur*, pct. 43).

41. Curtea a afirmat că, în absența unei justificări speciale, condițiile angajării răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor private ca urmare a încălcării dreptului comunitar nu trebuie să difere de cele care guvernează răspunderea Comunității în circumstanțe similare. Protecția drepturilor conferite persoanelor private de dreptul comunitar nu poate să varieze în funcție de natura națională sau comunitară a autorității aflate la originea prejudiciului (*Brasserie du Pêcheur*, pct. 42).

42. În ceea ce privește răspunderea statelor membre pentru prejudiciile cauzate persoanelor private, Curtea a hotărât că dreptul comunitar conferă un drept la reparație în cazurile în care sunt întrunite trei condiții: norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi persoanelor private, încălcarea să fie suficient de gravă și să existe o legătură de cauzalitate directă între

[20] Cauzele 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28 și 45/79, *Dumortier Frères SA/Consiliul* [1979] ECR 3091.

[21] Cauzele 83, 94/76, 4, 15 și 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co KG/Consiliul și Comisia* [1978]

ECR 1209.

[22] Cauzele 116 și 124/77, *Amylum NV și Tunnel Refineries Ltd/Consiliul și Comisia* [1979] ECR 3497.

[23] Cauzele C-46 și 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Germaniei; R./Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd.* [1996] ECR I-1029.

[24] *Supra*, Capitolul 8.

[25] T. TRIDIMAS, „Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down?” (2001) 38 CMLRev 301.

încălcarea obligației statului și prejudiciul suportat de persoanele lezate (*Brasserie du Pêcheur*, pct. 51).

43. Referitor la cea de-a doua condiție, în ceea ce privește atât răspunderea Comunității în temeiul articolului 215 (...), cât și răspunderea statelor membre pentru încălcările dreptului comunitar, criteriul decisiv pentru constatarea că o încălcare a dreptului comunitar este suficient de gravă este acela al ignorării vădite și grave de către statul membru sau de instituția comunitară, a limitelor puterii sale de apreciere [*Brasserie du Pêcheur*, pct. 55 (...)].

44. În cazul în care statul membru sau instituția în cauză nu dispun decât de o marjă de apreciere considerabil redusă sau inexistentă, simpla abatere de la dreptul comunitar poate fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave (*Hedley Lomas*, pct. 28).

45. Prin urmare, trebuie să examinăm dacă (...) Tribunalul a comis o eroare de drept cu ocazia evaluării modului în care Comisia și-a exercitat puterea de apreciere în momentul adoptării directivei privind adaptarea.

46. În această privință, Curtea constată că natura generală sau individuală a unui act al unei instituții nu reprezintă un criteriu determinant pentru identificarea limitelor puterii de apreciere de care dispune instituția în cauză.

47. Rezultă că primul motiv de recurs, care se bazează exclusiv pe calificarea directivei privind adaptarea ca fiind un act individual, nu are nicio influență asupra situației în speță și trebuie respins.

Schimbarea adusă de cauza *Bergaderm* a fost binevenită și a fost urmată în cauzele ulterioare^[26]. Gravitatea încălcării va depinde de factori precum: relativa claritate a normei care a fost încălcată; gradul de apreciere lăsat autorităților relevante; caracterul scuzabil sau nu al erorii de drept și faptul dacă încălcarea a fost intenționată sau din culpă. Nu este necesar ca reclamantul să demonstreze un caracter arbitrar^[27]. Nici eventualitatea unui număr mare de reclamanți nu exclude o acțiune în temeiul art. 340 alin. (2)^[28]. Natura marjei de apreciere a UE va influența în mod inevitabil succesul oricărei acțiuni în despăgubiri: cu cât este mai mare și mai complexă marja de apreciere, cu atât mai dificil va fi ca reclamantul să demonstreze o încălcare gravă. Aceasta reiese din jurisprudența recentă.

Astfel, în cauza *Arcelor*^[29], reclamanta solicita despăgubiri pentru prejudiciul cauzat printr-o directivă referitoare la emisiile de gaz cu efect de seră. Tribunalul a reiterat testul din *Bergaderm* și a decis că reclamantei îi revine sarcina de a demonstra o încălcare gravă. Aceasta impunea demonstrarea nerespectării vădite și grave a limitelor puterii largi de apreciere de care se bucură legiuitorul Uniunii în exercitarea competențelor sale în domeniul mediului. Tribunalul a accentuat amploarea competenței discreționare a CE în acest domeniu, afirmând că aceasta impunea legiuitorului Uniunii să evalueze „evoluțiile ecologice, științifice, tehnice și economice cu caracter complex și nesigur” și să asigure un echilibru între „diferitele obiective, principii și interese prevăzute la articolul 174 CE”^[30].

Aceeași chestiune este evidentă în cauza *My Travel*^[31], care se referea la dreptul UE al concurenței. Tribunalul a decis că noțiunea de încălcare gravă, în scopul stabilirii răspunderii extracontractuale, nu cuprinde toate erorile; cu toate acestea prezintă un grad cert de gravitate, în aplicarea normelor privind concurența, care sunt „complexe, delicate și su-

[26] A se vedea cauzele de mai sus (*supra*, nota 7); cauza T-341/07, *Sison/Consiliul* [2011] ECR II-7915, pct. 34-40; cauza C-221/10, *Artogodan GmbH/Comisia și Germania* EU:C:2012:216.

[27] Cauza C-220/91 P, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG/Comisia* [1993] ECR I-2393.

[28] Cauzele C-104/89 și 37/90, *Mulder/Consiliul și Comisia* [1992] ECR I-3061.

[29] Cauza T-16/04, *Arcelor* (*supra*, nota 7).

[30] *Idem*, pct. 143; cauza T-31/07, *Du Pont de Nemours (France) SAS/Comisia*, 12 aprilie 2013.

[31] Cauza T-212/03, *My Travel Group plc/Comisia* [2008] ECR II-1967.

puse unei importante marje de interpretare”^[32]. Astfel, simplul fapt că Tribunalul anulasă o decizie a Comisiei prin care se constata că o concentrare era incompatibilă cu piața comună nu poate fi echivalat cu identificarea unei încălcări suficient de grave. Simplele erori de evaluare în contextul unei acțiuni în anulare nu sunt suficiente pentru a dovedi o încălcare vădită și gravă în scopul răspunderii extracontractuale, din moment ce aceasta ar perturba Comisia în calitatea sa de instituție de reglementare a concurenței^[33]. Tribunalul a subliniat evaluările complexe pe care trebuie să le realizeze Comisia în acest domeniu și marja de apreciere de care dispune aceasta în ceea ce privește modul în care stabilește dacă o concentrare încalcă normele legale relevante ale UE^[34].

(E) EVALUARE

Prima întrebare se referă la existența unor motive temeinice pentru limitarea răspunderii fondate pe art. 340 alin. (2). Fără îndoială, punctele de vedere pe această temă sunt diferite, însă apreciem că există argumente serioase pentru ca lucrurile să stea astfel. Majoritatea cauzelor importante apar din PAC în cadrul căreia UE trebuie să facă alegeri discreționare dificile, echilibrând variabilele contradictorii identificate în art. 39 TFUE. O constatare a ilegalității *per se* nu ar trebui să fie suficientă pentru a forma baza unei acțiuni în despăgubiri. Aceasta ar expune factorii decizionali unei răspunderi potențiale extrem de întinse și ar determina riscul ca Curtea să critice deciziile Consiliului și ale Comisiei cu privire la modul în care ar trebui conciliate variabilele art. 39^[35]. Considerente similare au influențat instanțele Regatului Unit^[36]. Ar fi posibil să se privească ilegalitatea *per se* ca o verificare adecvată în baza art. 340 alin. (2) dacă o astfel de ilegalitate ar fi considerată ca dovedită numai în cazul în care conduita instituțiilor Uniunii ar fi flagrantă. O astfel de verificare ar trebui, totuși, să cuprindă un element de încălcare gravă în definirea ilegalității^[37].

Dacă se acceptă acest lucru, problema esențială rămâne interpretarea expresiei „încălcare flagrantă” sau „încălcare gravă”. În trecut, aceasta era interpretată prea restrictiv, ca impunând ceva apropiat de o acțiune arbitrară. Abordarea în cauzele *Brasserie du Pêcheur* și *Bergaderm* este mai nuanțată și este binevenită. Aceasta reclamă atenție la însuși factorii identificați în acele cauze. Simplul fapt că scopul general urmărit de UE este legitim nu o pune pe aceasta la adăpost de răspundere dacă se poate dovedi că a existat o încălcare gravă în modul de atingere al acestei finalități, judecându-se pe baza criteriilor din *Brasserie du Pêcheur*.

În cazul în care prejudiciul a fost cauzat de o acțiune ilegală suficient de gravă, reclamantul nu ar trebui să fie obligat să facă dovada că prejudiciul este deosebit de grav. Reclamantul va trebui să demonstreze faptul că ilegalitatea a cauzat prejudiciul, dar nu ar trebui să mai existe nicio cerință peste și dincolo de aceasta^[38]. „Legile economice ale contenciosului” obișnuite ar trebui să asigure că cererile sunt, în general, introduse numai atunci când se merită din punct de vedere economic.

[32] *Idem*, pct. 40.

[33] *Idem*, pct. 40-43.

[34] *Idem*, pct. 83.

[35] Cauzele 83 și 94/76, 4, 15, și 40/77, *Bayerische HNL* (*supra*, nota 21) 1223-1224, AG Capotorti.

[36] P. CRAIG, „Once More Unto the Breach: The Community, the State and Damages Liability” (1997) 113 LQR 67.

[37] AG Capotorti (*supra*, nota 35) 1233.

[38] *Idem*, 1233-1234.

(F) REZUMAT

- i. Pentru ca un reclamant să aibă succesul asigurat, el trebuie să arate că a avut loc o încălcare a unei norme superioare de drept pentru protecția persoanelor private, că aceasta este vădită și importantă sau suficient de gravă și că aceasta a cauzat prejudiciul.
- ii. Criteriul esențial în funcție de care se determină dacă este necesar să se arate că încălcarea este suficient de gravă, îl reprezintă marja de discreție acordată autorului actului. În cazul în care există o astfel de discreție, reclamantul va trebui să facă dovada unei încălcări grave. Aceasta este necesară indiferent dacă măsura are o natură generală/legislativă sau individuală/administrativă.
- iii. Factorii amintiți în cauzele *Brasserie du Pêcheur* și *Bergaderm*, care stabilesc dacă încălcarea este suficient de gravă, sunt determinanți pentru jurisprudența privind art. 340 alin. (2).
- iv. Reclamantul nu ar trebui să fie obligat să demonstreze că pierderea pe care a suferit-o este gravă. Acest lucru nu face parte din testul *Brasserie du Pêcheur* și, ca principiu, nu ar trebui cerut.
- v. Numărul mare al potențialilor reclamânți nu mai este fatal pentru o cerere.

3. ACTELE NEDISCREȚIONARE

(A) PRINCIPIUL GENERAL:

ILEGALITATE, CAUZALITATE, PREJUDICIU

Până acum, discuția s-a axat pe răspunderea materială pentru actele legislative și nelegislative care implică un element de discreție. Testul care se aplică răspunderii pentru actele nediscreționare a fost ușor modificat.

Abordarea tradițională era că în cazul în care un act nu presupune o alegere discreționară importantă, atunci ar fi suficient, în mod normal, să se dovedească existența ilegalității, a cauzalității și a prejudiciului^[39]. Cererile admise au fost însă relativ rare. Jurisprudența mai recentă continuă să facă distincție între actele discreționare și nediscreționare, dar face acest lucru în cadrul testului încălcării suficient de grave. Formula modernă expusă în *Bergaderm*, este aceea că reclamantul trebuie să demonstreze că norma de drept încălcată era menită să confere drepturi persoanelor private, trebuie să existe o încălcare suficient de gravă și o legătură de cauzalitate între încălcare și paguba rezultată. Însă, în cazul în care instituția UE are o discreție redusă sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului UE poate fi de ajuns pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave^[40].

[39] Cauzele 44-51/77, *Union Malt/Comisia* [1978] ECR 57; cauzele T-481 și 484/93, *Live Pigs* (supra, nota 10); cauza 26/81, *Oleifici Mediterranei/EEC* [1982] ECR 3057, pct. 16; cauza C-146/91, *KYDEP/Consiliul și Comisia* [1994] ECR I-4199; cauzele C-258 și 259/90, *Pesqueras de Bermeo SA și Naviera Laida SA/Comisia* [1992] ECR I-2901; cauza T-175/94, *International Procurement Services/Comisia* [1996] ECR II-729, pct. 44; cauza T-178/98, *Fresh Marine* (supra, nota 4), pct. 54; cauzele T-79/96, 260/97 și 117/98, *Camar Srl și Tico Srl/Comisia* [2000] ECR II-2193, pct. 204-205; cauza T-333/03, *Masdar (UK) Ltd/Comisia* [2006] ECR II-4377, pct. 59-62.

[40] Cauza C-352/98 P, *Bergaderm* (supra, nota 5), pct. 42-44; cauza C-472/00 P, *Fresh Marine* (supra, nota 7), pct. 26-27; cauza C-312/00 P, *Camar* (supra, nota 7), pct. 54-55; cauzele T-198/95, 171/96, 230/97, 174/98 și 225/98,

(B) APLICAREA PRINCIPIULUI GENERAL

În mod inevitabil, Curtea va trebui să decidă dacă există discreție, cu consecința că reclamantul trebuie să treacă testul încălcării suficient de grave, sau dacă, în absența discreției, simpla încălcare a dreptului UE poate fi de ajuns pentru angajarea răspunderii^[41].

Cauza C-390/95 P, *Antilean Rice Mills NV/Comisia*

[1999] ECR I-769

Reclamantele au contestat aspecte ale deciziei de bază a Consiliului care guverna relația dintre țările și teritoriile de peste mări (OCT) și CE. Acestea au atacat, de asemenea, o decizie a Comisiei care introducea măsuri de salvagardare pentru orezul provenit din Antilele Olandeze, pe motiv că încălca decizia Consiliului. În cadrul recursului în fața CEJ, reclamantele au susținut că Tribunalul greșise cerând dovada unei încălcări suficient de grave, din moment ce măsurile contestate erau decizii.

CEJ

57. Trebuie să arătăm mai întâi, că, pe baza unei jurisprudențe constante, într-un context normativ caracterizat de exercitarea unei extinse puteri discreționare, răspunderea Comunității nu poate fi angajată decât în cazul în care instituția în cauză a ignorat în mod vădit și grav limitele impuse exercitării competențelor sale (...).

58. În al doilea rând, (...) Tribunalul a pornit de la premisa conform căreia Comisia dispunea de o largă putere de apreciere în domeniul politicii economice ceea ce implică aplicarea criteriului cel mai strict de răspundere, și anume cerința unei încălcări suficient de grave a unei norme superioare de drept pentru protecția persoanelor private.

59. Rezultă că Tribunalul a aplicat în mod corect criteriul cel mai strict de răspundere.

60. Împrejurarea că actul atacat îmbracă forma unei decizii și este prin urmare, susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare, nu este suficientă pentru a exclude caracterul normativ al unui astfel de act. Fiind vorba despre o acțiune în despăgubiri, acest caracter este într-adevăr legat de natura actului în cauză și nu de forma acestuia.

(...)

62. (...) trebuie să arătăm că faptul că acestea (*reclamantele* – n.r.) sunt direct vizate nu influențează natura actului în contextul unei acțiuni în despăgubiri, aceasta din urmă reprezentând o cale de atac autonomă (...).

(C) NOȚIUNEA DE ILEGALITATE

Este, de asemenea, important să ne referim la înțelesul atribuit „ilegalității” în acest context. Într-un sens, orice încălcare a legii poate constitui ilegalitate^[42]. Prin urmare, se pot enumera tipuri de erori care *ar putea* duce la angajarea răspunderii, printre care: omisiunea de a corobora faptele înainte de luarea unei decizii, luarea unei decizii bazate pe factori irelevanți, omisiunea de a acorda drepturile procedurale corespunzătoare și supravegherea neadecva-

Comafrika SpA și Dole Fresh Fruit Europa Ltd & Co/Comisia [2001] ECR II-1975, pct. 134-136; cauza T-283/02, *EnBW Kernkraft GmbH/Comisia* [2005] ECR II-913, pct. 87; cauza T-139/01, *Comafrika SpA și Dole Fresh Fruit Europe & Co Ltd/Comisia* [2005] ECR II-409, pct. 142; cauza T-16/04, *Arcelor (supra, nota 7)*, pct. 141; cauza C-440/07 P, *Schneider (supra, nota 7)*, pct. 160; cauza T-341/07, *Sison (supra, nota 26)*, pct. 33-40.

^[41] Cauza T-390/94, *Aloys Schröder/Comisia* [1997] ECR II-501; cauzele T-458 și 523/93, *ENU/Comisia* [1995] ECR II-2459; cauza T-178/98, *Fresh Marine (supra, nota 4)*, pct. 57; cauza 79/96, *Camar Srl (supra, nota 39)*, pct. 206.

^[42] Cauza T-79/96, *Camar Srl (supra, nota 39)*, pct. 205.

tă a organelor cărora li s-a delegat competența. Simpla dovadă a unei astfel de erori nu asigură însă întotdeauna, succesul unei acțiuni în despăgubiri. Instanța poate oricând să interpreteze ilegalitatea în sens restrâns sau să o definească, astfel încât să excludă răspunderea, cu excepția existenței unei erori sau altceva echivalent acesteia. Afirmația este exemplificată de următoarele cauze.

Cauzele 19, 20, 25 și 30/69, Denise Richez-Parise/Comisia

[1970] ECR 325

Reclamantele erau funcționari comunitari care primiseră informații incorecte privind pensiile lor. Aceste informații fuseseră furnizate ca urmare a unei cereri a Comisiei adresată funcționarilor în cauză de a contacta departamentele corespunzătoare în vederea obținerii informațiilor privind dispozițiile lor financiare la încetarea contractului lor de muncă. Informațiile furnizate se bazau pe o interpretare a reglementării relevante considerată corectă la acel moment. Departamentul care furnizat informațiile a avut ulterior motive să considere că interpretarea făcută cu privire la reglementare era incorectă, dar nu s-au luat măsuri imediate pentru a informa reclamantele referitor la aceasta. Acest lucru nu s-a realizat decât ulterior, când reclamantele luaseră deja o decizie cu privire la modul în care își vor primi drepturile de pensie. Reclamantele au solicitat despăgubiri pentru prejudiciile suferite.

CEJ

36. În afara cazurilor excepționale, adoptarea unei interpretări incorecte nu constituie, prin ea însăși, o abatere în serviciu.

37. Nici măcar împrejurarea că autoritățile invită reclamantele să se informeze pe lângă departamentele competente nu obligă neapărat acele autorități să garanteze exactitatea informațiilor furnizate și nu le face răspunzătoare de prejudiciul pe care îl poate cauza o informație greșită.

38. Totuși, deși este posibil ca existența unei greșeli profesionale, în ceea ce privește furnizarea de informații inexacte, să fie pusă la îndoială, nu se poate spune același lucru despre întârzierea de care a dat dovadă departamentul în rectificarea informațiilor.

39. Deși o astfel de rectificare era deja posibilă în luna aprilie 1968, aceasta a fost amânată, în mod nejustificat, până la sfârșitul anului 1968.

(...)

41. O rectificare făcută aproape de 16 aprilie sau la scurt timp după, adică anterior momentului în care reclamantele trebuiau să ia o decizie, ar fi pus cu siguranță pârâta la adăpost de orice răspundere pentru consecințele informațiilor eronate. Faptul că această rectificare a fost omisă, este dimpotrivă, de natură să angajeze răspunderea Comunității.

Astfel, în cauza *Richez-Parise*, CEJ a interpretat ilegalitatea necesară în vederea angajării răspunderii materiale în sensul excluderii unei simple interpretări greșite a unei reglementări. Astfel de reglementări sunt adesea complexe și sunt supuse mai multor interpretări. Angajarea răspunderii materiale a UE, ori de câte ori o astfel de interpretare se dovedește greșită, ar fi o consecință prea dură, în cazul în care condiția unică pentru despăgubiri ar fi dovada că interpretarea adoptată este incorectă, chiar dacă interpretarea era plauzibilă și chiar dacă factorul decizional dăduse dovadă de prudență în adoptarea acesteia^[43].

[43] A se vedea raționamentul similar referitor la răspunderea statului în cauza C-392/93, *R/HM Treasury, ex p. British Telecommunications plc* [1996] ECR I-1631.

Capacitatea de a modela ilegalitatea în scopul angajării răspunderii materiale reiese și din alte cauze^[44]. În cauza *Fresh Marine*^[45], reclamanta a solicitat despăgubiri întrucât Comisia hotărâse în mod greșit că societatea ar încălca o măsură emisă în legătură cu dumping-ul somonului. Tribunalul a reținut că nu era necesar ca reclamantul să dovedească o încălcare suficient de gravă, din moment ce eroarea pretinsă nu implica alegeri discreționare complexe. O simplă încălcare a dreptului CE era de ajuns. Cu toate acestea, el a definit apoi eroarea relevantă care duce la ilegalitate ca fiind lipsa unei precauții și diligențe normale din parte Comisiei și a ținut cont de culpa concurentă a reclamantei^[46].

(D) REZUMAT

- i. Testul tradițional al răspunderii pentru actele nediscreționare era dovada ilegalității, cauzalității și a prejudiciului. Jurisprudența mai modernă continuă să facă distincție între răspunderea pentru acte discreționare și nediscreționare, dar face acest lucru din cadrulul testului încălcării suficient de grave: în cazul în care instituția comunitară are o discreție considerabil redusă sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului UE poate fi de ajuns pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave.
- ii. Tribunalul și CJUE vor trebui să hotărască dacă un act, general sau individual, se cuvine a fi judecat prin prisma acestui test și nu a testului discutat în secțiunea precedentă.
- iii. De asemenea, Tribunalul și CJUE vor trebui să decidă ce constituie ilegalitate în sensul răspunderii pentru actele nediscreționare.

4. ACTELE OFICIALE ALE FUNCȚIONARILOR COMUNITARI

Articolul 340 TFUE permite recuperarea prejudiciului, atunci când acesta a fost cauzat fie de instituțiile UE, fie prin actele funcționarilor „în exercițiul funcțiunilor lor”. Nu toate actele îndeplinite de un funcționar vor fi considerate ca reprezentând un act în exercitarea funcțiunii sale. Problema devine și mai complexă din cauza faptului că art. 12 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene dispune că: „oficialii și alți funcționari ai Comunității (...) se bucură de imunitate de jurisdicție pentru actele îndeplinite în calitatea lor oficială”^[47].

Cauza 9/69, *Sayag/Leduc*

[1969] ECR 329

Sayag era un inginer angajat de Euratom. El a primit dispoziție să îl conducă pe Leduc, un reprezentant al unei întreprinderi private, într-o vizită a anumitor instalații. Acesta l-a condus acolo cu propria mașină și a obținut un ordin de deplasare care să îi permită să solicite cheltuielile călătoriei de la Comunitate. Pe drum a avut loc un accident, iar Leduc a solicitat instanțelor belgiene obligarea lui Sayag la plata despăgubirilor pentru rănila pe care le suferise. S-a arătat că Sayag

[44] Cauza 145/83, *Stanley George Adams/Comisia* [1985] ECR 3539; cauza T-341/07, *Sison* (supra, nota 26), pct. 33-40, 57-60.

[45] Cauza T-178/98 (supra, nota 4), pct. 61.

[46] *Idem*, pct. 57-61.

[47] A se vedea în prezent, Protocolul (Nr. 7) Privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, art. 11.

conducea mașina în vederea îndeplinirii funcțiunii sale și că, prin urmare, acțiunea ar fi trebuit introdusă împotriva Comunității. Articolul 188 alineatul (2) din Tratatul Euratom este echivalent articolului 340 alineatul (2) TFUE.

CEJ

Referindu-se în același timp la prejudiciile cauzate de instituții și la cele cauzate de funcționarii Comunității, articolul 188 arată că Comunitatea nu este responsabilă decât pentru acele acte ale funcționarilor săi care, în temeiul unui raport intern și direct, constituie prelungirea necesară a misiunilor încredințate instituțiilor.

Prin urmare, în considerarea naturii speciale a acestui regim juridic, nu ar fi corectă extinderea sa la actele îndeplinite în afara cazurilor menționate.

Utilizarea de către un funcționar a mașinii sale personale pentru a se deplasa în vederea îndeplinirii îndatoririlor de serviciu nu satisface condițiile definite mai sus.

Referirea la mașina personală a unui funcționar în cadrul unui ordin de deplasare nu aduce activitatea de conducere a acestui autovehicul în exercitarea atribuțiilor sale, ci aceasta este menită să asigure rambursarea cheltuielilor necesare transportului cu acel mijloc de transport, în conformitate cu standardele prescrise în acest scop.

Numai în cazul excepțional al forței majore sau al circumstanțelor excepționale atât de imprevizibile încât fără utilizarea de către funcționar a unui mijloc de transport personal, Comunitatea nu și-ar fi putut executa misiunile care îi sunt încredințate, această utilizare ar putea fi considerată ca reprezentând exercitarea de către funcționar a funcțiunilor sale în sensul articolului 188 alineatul (2) din tratat.

Din cele de mai sus rezultă că, în principiu, conducerea de către un agent a mașinii personale nu poate să constituie exercitarea funcțiunilor sale în sensul articolului 188 alineatul (2) din Tratatul CEEA.

Seria actelor îndeplinite de agenții săi, pentru care UE acceptă răspunderea, este, prin urmare, restrânsă^[48] și mai limitată decât aceea existentă în majoritatea statelor membre. CEJ nu oferă o justificare reală pentru natura limitată a acestei răspunderi. În cazul în care UE nu răspunde, atunci se poate introduce o acțiune împotriva agentului în nume personal; orice astfel de acțiune se introduce în fața instanțelor naționale și este guvernată de dreptul național.

Cu toate acestea, Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene prevede că funcționarii se bucură de imunitate de jurisdicție în fața instanțelor naționale, în ceea ce privește „actele îndeplinite în calitatea lor oficială”. Această formulare diferă de cea a art. 340 alin. (2) care vorbește despre de agenți care acționează „în exercitarea funcțiunilor lor”. În mod normal ar fi de așteptat ca în cazul în care UE este răspunzătoare în temeiul art. 340 alin. (2), întrucât agentul acționează în exercitarea îndatoririlor sale, agentul să nu răspundă în nume propriu, din moment ce este considerat a acționa în calitate oficială.

Corelația dintre aceste două dispoziții poate fi, însă, și mai problematică, iar CEJ a reținut că imunitatea personală a agentului și sfera răspunderii UE pentru actele agentului constituie chestiuni distincte^[49]. Sunt însă multe de spus din perspectiva propusă de Schermers și Swaak, în sensul că actele agenților în exercitarea funcțiunilor lor (care conduc la răspun-

[48] Cauza T-124/04, *Jamal Ouariachi/Comisia* [2005] ECR II-4653.

[49] Cauza 5/68, *Sayag/Leduc* [1968] ECR 395, 408.

derea UE) includ, dar nu se limitează la actele îndeplinite de aceștia în calitatea lor oficială (care conduc la imunitatea agenților)^[50].

S-a presupus până acum că UE răspunde pentru actele instituțiilor și pentru actele agenților săi, sub rezerva limitărilor din cauza *Sayag*. În cazurile în care UE înființează o agenție, reglementarea de înființare a acesteia conține, de regulă, o dispoziție echivalentă art. 340 alin. (2)^[51]. Răspunderea UE se poate angaja și în lipsa unei astfel de dispoziții exprese, în cazul în care a delegat anumite atribuții unui organ al UE, din moment ce actele organului respectiv, cel puțin cele de natură guvernamentală, sunt imputabile UE^[52].

5. ACTELE LEGISLATIVE VALABILE

(A) NATURA PROBLEMEI

Persoanele private pot suferi prejudicii care decurg din acte legale ale UE, precum și din acte afectate de o anumită formă de ilegalitate. Această problemă poate apărea în orice sistem juridic, dar probabilitatea apariției ei în cadrul UE este extrem de evidentă.

H.J. BRONKHORST, *The Valid Legislative Act as a Cause of Liability of the Communities*

(Actul legislativ valid ca o cauză a răspunderii Comunităților)^[53]

Există numeroase motive pentru care persoanele private ar putea avea un interes deosebit în existența unui principiu clar definit referitor la răspunderea Comunității pentru actele juridice care le provoacă acestora prejudicii. (...) Oare, unui pescar care trebuie să aducă într-un termen foarte scurt, modificări majore ambarcațiunii sale, suportând astfel costuri financiare substanțiale, îi este deschisă o acțiune în despăgubiri, chiar dacă măsurile comunitare ca atare nu pot fi contestate pe motivul ilegalității?

Persoanele private care își desfășoară activitatea în domeniul politicii agricole comune, pot suferi cu ușurință pagube financiare din cauza faptului că producătorii concurenți sunt favorizați prin măsurile comunitare. Producătorii de grăsimi vegetale pot suporta efectele concurenței (inechitabile) în cazul în care producătorii de unt sau lapte praf pot comercializa cantități mari din produsele lor pe piețele europene cu ajutorul subvențiilor comunitare.

Problema prejudiciilor cauzate de acțiuni guvernamentale legitime nu este specifică doar UE. Astfel, dreptul francez recunoaște un principiu de *égalité devant les charges publiques* și dreptul german cunoaște conceptul de *Sonderopfer*, conform căroră, prejudiciul cauzat prin acțiuni guvernamentale legale poate fi recuperat, chiar dacă numai în anumite condiții^[54]. Cu toate că persoanele private se confruntă cu greutate în situațiile descrise de Bronkhorst, nu trebuie subestimate dificultățile de a decide când să se acorde astfel de despăgubiri.

[50] H.G. SCHERMERS și R.A. SWAAK, „Official Acts of Community Servants and Article 215(4)”, în HEUKELS și McDONNELL (*supra*, nota 4) 177.

[51] P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 6.

[52] Cauza 18/60, *Worms/Înalta Autoritate* [1962] ECR 195.

[53] HEUKELS și McDONNELL (*supra*, nota 4) 153-154.

[54] *Idem*, 155-159.

P. CRAIG, *Compensation in Public Law*
(Despăgubirile în dreptul public)^[55]

În mod constant, se adoptă legislație care este menită explicit sau implicit să favorizeze o secțiune a populației în dauna alteia. Aceasta ține de o politică legislativă conștientă. Ea poate lua forma modificărilor fiscale sau a unei decizii de a acorda asistență selectivă unui anumit tip de industrie, în locul altuia. Orice încorporare a răspunderii statului decurgând din legislație ca parte a unei teorii a riscului, ar necesita trasarea unei linii dificile. Aceasta ar fi între cazurile în care efectul dăunător asupra unei firme sau unui grup constituie obiectivul legislației sau o consecință necesară a acesteia și cazurile în care legislația adoptată afectează în mod accidental o firmă privată într-un mod grav, dar în care nu există niciun obstacol legislativ în calea despăgubirii firmei pentru pierderea suferită.

Trasarea unei astfel de linii în contextul UE este deosebit de problematică, dat fiind că, spre exemplu, în cadrul al PAC vor exista adesea „câștigători și învinși” ca rezultat al încercărilor de a pune în practică obiectivele contradictorii ale acestei politici.

(B) JURISPRUDENȚA

Cererile de recuperare a prejudiciilor cauzate în mod legal au fost adesea respinse^[56]. În prezent, cea mai importantă cauză este *Dorsch Consult*^[57].

Cauza T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Consiliul*
[1998] ECR II-667

Cauza a apărut ca urmare a războiului din Golf. CE, acționând pe baza unei rezoluții a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, a adoptat o reglementare care interzicea schimburile cu Irakul. Guvernul irakian a răspuns cu o lege care a indisponibilizat toate bunurile și drepturile societăților care făceau afaceri în Irak, în cazurile în care acele societăți își aveau sediul în țările care impuseseră embargo-ul. Reclamanta era o astfel de societate. Ea susținea că CE ar trebui să o despăgubească pentru pierderea suferită, chiar dacă CE acționase în mod legal.

TRIBUNALUL

59. Cu titlu preliminar, Tribunalul amintește, în primul rând, că angajarea răspunderii extracontractuale a Comunității pentru un act ilicit sau licit presupune, în toate ipotezele, stabilirea caracterului real al pretinsului prejudiciu suferit și existența unei legături de cauzalitate între acest prejudiciu și respectivul act. (...)

(...)

80. Din jurisprudența Curții (...) rezultă că, în ipoteza în care principiul răspunderii Comunității pentru un act licit ar trebui recunoscut în dreptul comunitar, o astfel de răspundere nu poate fi angajată decât dacă prejudiciul invocat, care se presupune a fi „născut și actual”, afectează o categorie specială de operatori economici în mod disproporționat în raport cu alți operatori (preju-

^[55] (1980) 96 LQR 413, 450.

^[56] Cauzele 9 și 11/71, *Compagnie d'Approvisionnement de Transport et de Crédit SA și Grands Moulins de Paris SA/Comisia* [1972] ECR 391, pct. 45; cauzele 54-60/76, *Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac/Consiliul și Comisia* [1977] ECR 645, pct. 19; cauza 59/83, *SA Biovilac NV/EEC* [1984] ECR 4057, 4080-4081; cauza 265/85, *Van den Bergh & Jurgens BV și Van Dijk Food Products (Lopik) BV/EEC* [1987] ECR 1155; cauza 81/86, *De Boer Buizen/Consiliul și Comisia* [1987] ECR 3677.

^[57] Cauza T-383/00, *Beamglow* (supra, nota 18).

diciu special) și depășește limitele riscurilor economice inerente activităților din sectorul în cauză (prejudiciu neobișnuit), fără ca actul legislativ aflat la originea daunei invocate să fie justificat printr-un interes economic general (*De Boer Buizen, Compagnie d'Approvisionnement, Biovilac*).

81. În ceea ce privește caracterul special al prejudiciului invocat (...) nu doar creanțele reclamantei au fost afectate, ci și creanțele oricărei alte întreprinderi comunitare care (...) au devenit irecuperabile (...).

82. (...) Prin urmare, reclamanta nu poate pretinde că ar fi suferit un prejudiciu special sau că ar fi făcut un sacrificiu deosebit. (...)

83. (...) Nu se contestă faptul că Irakul (...) era deja considerat (...) ca o „țară cu risc major”. În aceste condiții, riscurile economice și comerciale decurgând dintr-o eventuală implicare a Irakului în noi operațiuni de război (...) și întreruperea plății datoriilor sale (...) constituiau riscuri previzibile, inerente oricărei activități de prestări servicii în Irak. (...)

85. Din aceasta rezultă că riscurile pe care le prezenta prestarea de servicii de către reclamantă în Irak făceau parte dintre riscurile inerente activităților din sectorul în cauză.

Punctul 80 al hotărârii Tribunalului este formulat în termeni condiționali: pentru a exista o astfel de răspundere trebuie îndeplinite condițiile enumerate. Acest fapt a fost subliniat în cadrul recursului în fața CEJ^[58]. El a fost accentuat din nou mai recent, în cauza *FIAMM*^[59], în care CEJ a fost și mai precaută în a admite existența vreunui asemenea principiu al răspunderii în dreptul UE. Ea a reiterat că în dreptul UE nu există încă un astfel de principiu și că, în cazul în care ar exista, acesta ar fi supus condițiilor stringente expuse mai sus. În plus, CEJ a observat că nu există un consens între legislațiile statelor membre, în ceea ce privește existența răspunderii pentru actele legale cu caracter normativ^[60].

6. LEGĂTURA DE CAUZALITATE ȘI PREJUDICIUL

(A) LEGĂTURA DE CAUZALITATE

A.G. TOTH, *The Concepts of Damage and Causality as Elements of Non-Contractual Liability*

(Noțiunile de prejudiciu și legătură de cauzalitate ca elemente ale răspunderii necontractuale)^[61]

Stabilirea legăturii de cauzalitate poate da naștere în practică unor probleme dificile. Aceasta, în special, în domeniul relațiilor economice și comerciale în care cauza unui eveniment poate fi de regulă, atribuită unui număr de factori atât obiectivi, cât și subiectivi, care activează simultan sau succesiv și care produc atât efecte directe, cât și efecte indirecte. În sens larg, se poate spune că nu există legătură de cauzalitate care să presupună răspunderea, în cazul în care același rezultat ar fi avut loc în același fel chiar și în absența actului comunitar injust sau a omisiunii în cauză. Afirmatia inversă, i.e., că legătura de cauzalitate necesară există ori de câte ori se poate dovedi că prejudiciul nu ar fi avut loc fără acțiunea Comunității, nu este însă întotdeauna corectă. Cu toate că teoretic este adevărat că orice împrejurare, apropiată sau îndepărtată, în lipsa căreia un prejudiciu nu s-ar fi produs, poate fi considerată cauză a acestuia, faptul că o acțiune sau omisiune a

[58] Cauza C-237/98 P, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Consiliul* [2000] ECR I-4549, pct. 19.

[59] Cauzele C-120-121/06 P, *FIAMM* (*supra*, nota 16), pct. 164-176.

[60] *Idem*, 175.

[61] HEUKELS și McDONNELL (*supra*, nota 4) 192.

Comunității reprezintă doar una dintre mai multe astfel de circumstanțe, nu poate fi de ajuns, în sine, pentru a stabili o legătură cauzală care să atragă răspunderea extracontractuală. În acest scop, legătura de cauzalitate trebuie să fie „directă, imediată și exclusivă”, ceea ce nu se poate decât în cazul în care prejudiciul rezultă direct din conduita instituțiilor și nu depinde de intervenția altor cauze, pozitive sau negative.

Dificultățile de a dovedi că acțiunea UE a fost cea care a cauzat prejudiciul pot fi exemplificate în cauza *Dumortier*^[62].

Cauzele 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28 și 45/79, *Dumortier Frères SA/Consiliul*
[1979] ECR 3091

Regulamente ale Consiliului prevedeau rambursarea cheltuielilor de producție pentru amidonul de porumb, însă prevedeau că acestea trebuiau suprimate în cazul crupelor și al grișului de porumb (gritz), care erau folosite în producția berii. S-a constatat că acest tratament diferențiat încălca actualele articole 39 și 40 TFUE^[63], iar acum reclamanții solicitau despăgubiri. Subvențiile fuseseră reînstate în lumina hotărârii CEJ, dar numai pentru viitor și, prin urmare, fuseseră cauzate prejudicii în perioada scursă între timp. Curtea a apreciat că existase o încălcare vădită și gravă din partea Comunității. Unii dintre reclamanți susțineau că ar trebui să fie despăgubiți, întrucât au fost nevoiți să își închidă fabricile.

CEJ

21. Consiliul a susținut că la originea dificultăților suferite de acele întreprinderi se află împrejurări proprii fiecăreia, cum ar fi uzura fabricii, precum și probleme de conducere sau financiare. Informațiile furnizate de părți în cursul procesului nu sunt de natură să stabilească adevărata cauză a prejudiciului suplimentar pretins. Cu toate acestea, este suficient să precizăm că și în cazul în care am presupune că suprimarea rambursărilor a accentuat dificultățile întâmpinate de acești reclamanți, acele dificultăți nu ar constitui o consecință suficient de directă a conduitei ilicite a Consiliului, astfel încât Comunitatea să fie răspunzătoare de repararea prejudiciului.

Reclamantul va trebui să dovedească nu numai că acțiunea UE a cauzat pierderea, ci și că lanțul cauzalității nu a fost întrerupt de statul membru sau de către reclamant. CEJ a statuat că în cazul în care prejudiciul decurge dintr-un act independent/autonom al statului membru, nu se mai poate angaja răspunderea UE^[64]. Totuși, dacă această conduită a fost posibilă ca urmare a unei abțineri nelegale a Comisiei de a-și exercita competența de supraveghere, atunci această abținere va fi considerată cauza prejudiciului^[65]. Pot exista situații în care răspunzători sunt atât Uniunea, cât și statul membru. Această problemă complexă va fi examinată mai jos.

Nu este în totalitate clar ce fel de comportament al persoanei private ar avea ca efect întreruperea lanțului de cauzalitate. Culpă sau culpa concurentă sunt de ajuns fie pentru a înlă-

[62] A se vedea, de asemenea, cauza T-193/04, *Tillack/Comisia* [2006] ECR II-3995; cauza T-304/01, *Perez/Consiliul* [2006] ECR II-4857; cauza T-42/06, *Bruno Gollnisch/Parlamentul European* [2010] ECR II-1135, pct. 110; cauza T-88/09, *Idromacchine Srl/Comisia* [2011] ECR II-7833.

[63] Cauzele 124/76 și 20/77, *SA Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson și Société Coopérative „Providence Agricole de la Champagne”/Office National Interprofessionnel des Céréales* [1977] ECR 1795.

[64] Cauza 132/77, *Société pour l'Exportation des Sucres SA/Comisia* [1978] ECR 1061, 1072-1073.

[65] Cauzele 9 și 12/60, *Vloeberghs/Înalta Autoritate* [1961] ECR 197, 240; cauza 4/69, *Alfons Lütticke GmbH/Comisia* [1971] ECR 325, 336-338.

tura pretenția, fie pentru a reduce despăgubirile acordate^[66]. S-a reținut, de asemenea, că în cazul în care persoana privată ar fi trebuit să prevadă eventualitatea anumitor evenimente care i-ar putea cauza prejudicii, atunci posibilitatea de a cere despăgubiri va fi diminuată sau pierdută^[67]. Mai mult decât atât, Curtea a încurajat persoana care apreciază că un act ilicit al UE a cauzat prejudicii, să conteste măsura prin intermediul art. 267 TFUE^[68].

(B) PREJUDICIUL

Obiectivul general urmărit în momentul acordării de despăgubiri în contextul răspunderii extracontractuale este acela de a pune victima în situația în care s-ar fi menținut dacă ilegalitatea nu ar fi fost comisă^[69]. Cu toate că art. 340 alin. (2) se referă la obligația UE de a repara „prejudiciile”, este clar că prejudiciile nu pot fi recuperate decât în cazul în care sunt certe și specifice, dovedite și cuantificabile^[70].

Deși prejudiciul pretins trebuie să fie în general *cert*, Curtea a reținut în *Kampffmeyer* că se poate admite o acțiune „pentru repararea unui prejudiciu iminent, previzibil cu suficientă siguranță, chiar dacă paguba nu poate fi încă evaluată cu exactitate”^[71]. Explicația consta în necesitatea de a promova imediat o acțiune cu scopul de a preveni un prejudiciu mai mare.

Ideea că prejudiciul suferit trebuie să fie *specific*, în sensul că acesta afectează interesele reclamantului într-un mod special și individual, se regăsește sub diferite aspecte în hotărârile CEJ. Astfel, în cauza *Bayerische HNL*, Curtea a subliniat că efectele regulamentului nu depășeau limitele riscului economic inerent al activității în cauză^[72]. Teme similare, privind natura specială a sarcinii impuse unui anumit agent economic, pot fi regăsite în jurisprudența referitoare la posibilitatea despăgubirilor pentru acțiuni guvernamentale legale^[73]. Problema dacă reclamantul ar trebui să dovedească prejudiciul anormal sau special într-o cauză privind acțiunea nelegală a Uniunii a fost deja discutată.

Sarcina *probei* că prejudiciul s-a produs îi revine părții vătămate. În general, persoana privată va trebui să arate că paguba a fost efectiv suferită^[74]. Acest lucru poate să nu fie ușor și nu este ieșit din comun ca acțiunile să fie respinse din acest motiv^[75].

[66] Cauza 145/83, *Adams* (supra, nota 44) 3592; cauza T-178/98, *Fresh Marine* (supra, nota 4).

[67] Cauza 59/83, *Biovilac* (supra, nota 56); cauza T-514/93, *Cobrecap/Comisia* [1995] ECR II-621, 643; cauza T-572/93, *Odigitria/Consiliul și Comisia* [1995] ECR II-2025, 2051-2052; cauza T-184/95, *Dorsch Consult* [1998] ECR II-667.

[68] Cauzele 116, 124/77, *Amylum* (supra, nota 22).

[69] Cauza C-308/87, *Grifoni/CEEA* [1994] ECR I-341, pct. 40; cauzele C-104/89 și 37/90, *Mulder* (supra, nota 28), pct. 51, 63; cauza T-260/97, *Camar Srl/Consiliul* [2005] ECR II-2741, pct. 97.

[70] *TOTH* (supra, nota 61) 180-191; cauza T-88/09, *Idromacchine Srl* (supra, nota 62).

[71] Cauzele 56-60/74, *Kampffmeyer/Comisia și Consiliului* [1976] ECR 711, 741; cauza T-79/96, *Camar Srl* (supra, nota 39), pct. 207.

[72] Cauzele 83, 94/76, 4, 15 și 40/77, *Bayerische HNL* (supra, nota 21).

[73] Cauza C-237/98 P, *Dorsch Consult* (supra, nota 58).

[74] Cauza 26/74, *Roquette Frères/Comisia* [1976] ECR 677, 694, AG Trabucchi.

[75] Cauza 26/68, *Fux/Comisia* [1969] ECR 145, 156; cauza T-1/99, *T. Port GmbH & Co. KG/Comisia* [2001] ECR II-465.

Prejudiciul trebuie să fie, de asemenea, *cuantificabil* pentru ca reclamantul să aibă succes. Pentru a decide dacă prejudiciul este cuantificabil, trebuie să cunoaștem *tipurile* de prejudicii care pot fi recuperate. Avocatul general Capotorti a prezentat lucrurile în felul următor^[76]:

Se știe că noțiunea juridică de „prejudiciu” acoperă atât pierderea materială *stricto sensu*, adică o reducere a bunurilor unei persoane, cât și pierderea unei creșteri a acelor bunuri care s-ar fi realizat dacă actul vătămător nu ar fi avut loc (aceste două alternative sunt cunoscute ca *damnum emergens* și *lucrum cessans*). (...) Despăgubirile au ca obiect repunerea bunurilor victimei în situația în care s-ar fi aflat în lipsa actului ilicit sau cel puțin într-o situație cât mai apropiată de cea care ar fi luat naștere dacă nu ar fi intervenit caracterul ilicit al actului: natura ipotetică a unei astfel de restituiri implică adesea un anumit grad de aproximare. (...) Aceste observații generale nu se limitează la domeniul dreptului privat, ci se aplică și răspunderii autorităților publice și în special, răspunderii extracontractuale a Comunității.

CEJ acordă despăgubiri pentru prejudiciile efectiv suferite și în mod excepțional pentru daunele morale^[77]. Ea este, în principiu, dispusă să acorde despăgubiri și pentru beneficiul nerealizat, dar dă dovadă de reticență în acest sens. Astfel, în cauza *Kampffmeyer*, deși a recunoscut că beneficiul nerealizat poate fi recuperat, Curtea nu a acordat astfel de despăgubiri agenților economici care abandonaseră tranzacțiile planificate ca urmare a actului ilicit al Comunității, chiar dacă acele tranzacții ar fi produs profit^[78]. În cauza *CNTA* s-a reținut că profitul pierdut nu poate fi recuperat în cazul în care acțiunea se bazează pe principiul încrederii legitime, din moment ce acest principiu nu servește decât pentru a asigura că nu apar pierderi ca urmare a unei modificări neașteptate a poziției juridice; acesta nu urmărește să asigure realizarea de profit^[79]. Cu toate acestea, în *Mulder*^[80], CEJ era pregătită să acorde despăgubiri pentru profitul nerealizat, cu toate că a reținut că o astfel de sumă trebuie să țină seama de venitul care ar fi putut fi câștigat din activități alternative, făcând aplicarea principiului obligației de a diminua prejudiciul.

În evaluarea prejudiciului reclamantului, instituțiile comunitare au susținut că nu ar trebui să se acorde despăgubiri pentru pierderile care au fost transferate asupra consumatorilor. În principiu, CEJ a acceptat acest lucru în litigiul *Quellmehl și Gritz*^[81]. Toth a criticat pe bună dreptate, acest raționament. El arată că faptul că o societate poate transfera o creștere a costurilor asupra consumatorilor depinde de multe variabile, care pot acționa în mod diferit pentru diverse firme și care ar fi dificil de evaluat. În plus, el susține că o astfel de idee este greșită în principiu, din moment ce ea ar însemna că prejudiciile sunt suportate de consumatori, și nu de instituțiile care au comis actul ilicit^[82].

[76] Cauza 238/78, *Ireks-Arkady/Consiliul și Comisia* [1979] ECR 2955, 2998-2999.

[77] Cauza T-84/98, *C/Consiliul* [2000] ECR IA-113, pct. 98-103; cauza T-307/01, *Jean-Paul François/Comisia* [2004] ECR II-1669, pct. 107-111; cauza T-48/01, *François Vainker și Brenda Vainker/Parlamentul European* [2004] ECR II-197, pct. 180; cauza T-309/03, *Grau/Comisia* [2006] ECR II-1173; cauza T-88/09, *Idromacchine Srl* (*supra*, nota 62).

[78] Cauzele 5, 7, și 13-24/66, *Kampffmeyer/Comisia* [1967] ECR 245, 266-267; cauza T-160/03, *AFCon Management Consultants/Comisia* [2005] ECR II-981, pct. 112-114.

[79] Cauza 74/74 (*supra*, nota 14) 550.

[80] Cauzele C-104/89 și 37/90, [1992] ECR I-3061.

[81] Cauza 238/78 (*supra*, nota 76) 2974.

[82] Toth (*supra*, nota 61) 189-190.

7. RĂSPUNDEREA COMUNĂ A UE ȘI A STATELOR MEMBRE

Răspunderea comună a Uniunii și a statelor membre dă naștere unor probleme complexe care nu pot fi soluționate decât în mare^[83]. Vom adopta aici abordarea lui Oliver care face distincție între aspectele procedurale și cele materiale^[84].

(A) ASPECTE PROCEDURALE

Din perspectiva procedurală, instanțele naționale nu pot decide asupra răspunderii extra-contractuale a UE. Articolul 268 TFUE conferă această competență CEJ și, deși nu precizează că această competență este exclusivă, acest lucru reiese din art. 274 TFUE^[85]. Reciproc, o persoană privată nu poate introduce o acțiune împotriva unui stat membru în fața CEJ, din moment ce tratatul nu prevede acest lucru.

Atunci când CEJ este sesizată cu o acțiune întemeiată pe art. 340 alin. (2), este evident că se aplică dreptul UE. Acțiunea introdusă împotriva unui stat membru în fața instanțelor naționale este guvernată de dreptul național. Acesta include însă, dreptul UE. Instanțele naționale au obligația de a asigura un remediu eficient pentru punerea în aplicare a dispozițiilor UE care au efect direct, iar drepturile împotriva statului în cadrul unor asemenea acțiuni nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele care există în problemele interne^[86].

(B) ASPECTE MATERIALE

Răspunderea comună a UE și a statelor membre poate să apară în diferite situații, dintre care două vor fi examinate aici.

Prima apare în cazul în care Uniunea a întreprins măsuri neadecvate pentru a preveni încălcarea dreptului comunitar de către autoritățile naționale. Această problemă a apărut în cauza *Lütticke* în care Curtea părea să accepte că o astfel de acțiune este, în principiu, posibilă^[87]. Cu toate acestea, în calea unei astfel de acțiuni există obstacole apreciabile. Nu este sigur dacă Comisia are obligația de a introduce o acțiune în temeiul art. 258 TFUE împotriva unui stat membru care încalcă dreptul UE^[88]. Situația poate fi diferită în cazul în care Comisia a adoptat o măsură oficială care aprobă acțiunea națională ilegală, ca în *Kampffmeyer*.

[83] A. DURAND, „Restitution or Damages: National Court or European Court?” (1975-6) 1 ELRev 431; T.C. HARTLEY, „Concurrent Liability in EEC Law: A Critical Review of the Cases” (1977) 2 ELRev 249; W. WILS, „Concurrent Liability of the Community and a Member State” (1992) 17 ELRev 191.

[84] P. OLIVER, „Joint Liability of the Community and the Member States”, în HEUKELS și McDONNELL (*supra*, nota 4), Capitolul 16.

[85] Art. 274 TFUE: „Calitatea de parte a Uniunii nu înlătură competența instanțelor naționale cu privire la litigiile respective, cu excepția cazurilor în care prin tratate competența este atribuită Curții de Justiție a Uniunii Europene”: cauzele 106-120/87, *Asteris/Greciei* și CEE [1988] ECR 5515; cauza T-18/99, *Cordis* (*supra*, nota 18), pct. 27.

[86] OLIVER (*supra*, nota 84) 289.

[87] Cauza 4/69, *Alfons Lütticke GmbH/Comisia* [1971] ECR 325.

[88] *Supra*, Capitolul 12.

Cauzele 5, 7 și 13-24/66, *Kampffmeyer/Comisia*

[1967] ECR 245

Litigiul a apărut ca urmare a stabilirii graduale a unei piețe comune a cerealelor. La 1 octombrie 1963, consiliul german de intervenție a emis un comunicat care anunța că taxa la importul unor astfel de produse este zero. În aceeași zi, reclamantele au solicitat licențe pentru importul porumbului din Franța, taxa fiind fixată la zero pentru ianuarie 1964. Unele dintre reclamante chiar cumpăraseră porumb din Franța. În aceeași zi, 1 octombrie 1963, guvernul german a suspendat licențele de import cu taxă zero pentru porumb. Conform articolului 22 din Regulamentul nr. 19, guvernul german putea refuza astfel de cereri numai dacă exista pericolul unei grave perturbări a pieței în cauză. Această decizie trebuia confirmată de către Comisie și la 3 octombrie, Comisia a autorizat imediat ca aceasta să rămână în vigoare până pe 4 octombrie. Această decizie a fost anulată de CEJ^[89]. Reclamantele au solicitat apoi despăgubiri din partea Comisiei. Unele reclamante plățiseră obligațiile impuse de autoritățile germane și importaseră porumb în aceste condiții; altele denunțaseră contractele de cumpărare de porumb după ce guvernul german a refuzat să emită licențele cu taxa zero. Acestea sunt cele două categorii de reclamante la care se referă CEJ în următorul fragment.

CEJ

Cu toate acestea, în ceea ce privește eventualele prejudicii suportate de reclamantele din prima și din a doua categorie sus-menționate, acestea au informat Curtea că prejudiciul pretins face obiectul a două acțiuni în despăgubiri, una îndreptată împotriva Republicii Federale Germane, în fața unei instanțe germane, cealaltă împotriva Comunității, în fața Curții de Justiție. Trebuie evitat ca reclamantele să fie indemnizate insuficient sau excesiv ca urmare a aprecierilor diferite asupra unuia și aceluiași prejudiciu, a două instanțe diferite care aplică reguli de drept diferite. Înainte de determinarea prejudiciului de care se face responsabilă Comunitatea, trebuie ca instanța națională să se poată pronunța cu privire la eventuala răspundere a Republicii Federale Germane. În aceste condiții, nu se poate pronunța o hotărâre definitivă înainte ca reclamantele să aducă decizia instanței naționale pe acest subiect. Această dovadă se poate aduce independent de justificarea solicitată reclamantelor din prima categorie cu privire la epuizarea tuturor mijloacelor de recuperare a sumelor nedatorate plătite cu titlu de taxă. De altfel, dacă s-ar stabili că o astfel de despăgubire este posibilă, această împrejurare ar putea produce consecințe asupra evaluării prejudiciilor referitoare la cea de-a doua categorie. Totuși, caracterul decisiv al probelor menționate nu împiedică să se admită ca între timp, reclamantele să administreze celelalte dovezi indicate anterior.

Din cauza *Kampffmeyer* reiese, prin urmare, că se poate angaja răspunderea UE în cazul în care a autorizat în mod greșit o măsură adoptată de un organ național. Aspectul procedural al cauzei a fost însă, criticat. S-a arătat că nu există niciun motiv pentru a se impune reclamantelor să sesizeze mai întâi instanțele germane, iar raționamentul CEJ pentru a face acest lucru s-a bazat implicit pe prezumția că autoritățile germane erau în primul rând răspunzătoare, Uniunea purtând doar o răspundere reziduală^[90].

Această critică ar putea fi exagerată și poate fi necesar să se facă o distincție între cererea de restituire a taxelor achitate și acțiunea mai generală în despăgubiri. În ceea ce o privește pe prima, concepția că răspunderea primară îi revenea Germaniei poate fi întemeiată, având în vedere că Germania a impus taxa și acesteia i s-au achitat taxele. În ceea

[89] Cauzele 106 și 107/63, *Toepfer/Comisia* [1965] ECR 405.

[90] OLIVER (*supra*, nota 84).

ce o privește pe ultima, nu există un motiv special pentru care răspunderea UE ar trebui considerată ca fiind subsidiară răspunderii statului membru.

A doua situație în care se poate pune problema răspunderii comune este în cazul în care statul membru aplică legislația nelegală a Uniunii. Aceasta poate să apară, spre exemplu, în contextul PAC, în care regulamentele comunitare sunt adesea aplicate de consiliile de intervenție naționale. Regula generală este că nu Comisia, ci consiliile naționale de intervenție sunt răspunzătoare de aplicare PAC și că, în mod normal, o acțiune trebuie inițiată în fața instanțelor naționale.

Cauza 96/71, R și V Haegeman Sprl/Comisia

[1972] ECR 1005

[A se avea în vedere renumerotarea conform Tratatului de la Lisabona:
art. 177 a devenit art. 267 TFUE]

Haegeman era o societatea belgiană care importa vin din Grecia, stat care nu era membru al Comunității la acel moment. Ea a afirmat că a suferit un prejudiciu datorită unei taxe de compensare impuse la importul de vin din Grecia în Belgia. Această taxă era impusă de un regulament al Consiliului și era percepută de autoritățile belgiene.

CEJ

7. Litigiile referitoare la impunerea în sarcina persoanelor private a unor taxe și impozite vizate de această dispoziție trebuie să fie soluționate, făcând aplicarea dreptului comunitar, de către autoritățile naționale și după procedura prevăzută de dreptul statelor membre.

8. În consecință, contestațiile făcute în cadrul unei astfel de proceduri, referitor la interpretarea și validitatea dispozițiilor normative care stabilesc resursele proprii ale Comunității, trebuie deduse instanțelor naționale, care dispun de procedura prevăzută de articolul 177 din tratat pentru a asigura aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

(...)

14. Reclamanta susține în plus, că din cauza comportamentului pârâtei, ea ar suferi un prejudiciu excepțional ca urmare a pierderii profitului, a unor cheltuieli financiare neprevăzute și a pierderilor în contractele în curs.

15. Problema unei eventuale răspunderi a Comunității este legată în primul rând, de aceea a legalității percepției taxei litigioase.

16. Tocmai s-a constatat că, în contextul raporturilor dintre persoanele private și autoritatea fiscală care a procedat la impunerea litigioasă, aceasta ultima problemă ține de competența instanțelor naționale.

17. În consecință, în etapa actuală, cererea de reparare a eventualului prejudiciu trebuie să fie respinsă.

Decizia în *Haegeman* poate fi criticată, din moment ce banii percepuți au intrat în fondurile UE. Sumele erau impuse de UE și erau colectate în numele său de către statul membru. Cu toate acestea, se pare că acțiunea în recuperarea unei astfel de taxe trebuie inițiată în fața instanțelor naționale, inclusiv în cazul în care un agent economic solicită plata unei sume la care apreciază el însuși că este îndreptățit în baza dreptului UE^[91]. Acest principiu se aplică chiar și în cazul în care Comisia a trimis consiliilor naționale telexuri prin

[91] Cauza 99/74, *Société des Grands Moulins des Antilles/Comisia* [1975] ECR 1531.

care stabilea interpretarea sa cu privire la reglementările relevante^[92]. Autoritățile statelor membre au însă posibilitatea de a recupera fondurile de la UE în cazul în care au achitat prejudiciile pentru care aceasta este răspunzătoare^[93].

Există însă, o serie de situații în care se poate acționa direct împotriva UE. Mai întâi, în cazul în care Comisia trimite un telex care este interpretat, în contextul legislației relevante, ca o instrucțiune adresată organului național de a acționa într-un anumit fel, atunci acțiunea în despăgubiri poate fi introdusă împotriva Comisiei^[94]. În al doilea rând, este posibil să se acționeze împotriva UE în cazul în care nu se poate introduce nicio acțiune împotriva unei autorități naționale și prin urmare, în fața instanțelor naționale nu ar exista nicio cale de atac^[95]. În al treilea rând, se poate introduce o acțiune în fața CEJ în cazul în care fondul cererii se referă la comiterea de către UE a unei vătămări culpabile a reclamantului. Astfel în cauza *Dietz*^[96], esența cererii era că autoritățile UE introduseseră o taxă fără prevederi de tranziție și cauzaseră astfel un prejudiciu reclamantului, prin încălcarea principiului încrederii sale legitime. Această cerere putea fi înaintată CEJ, din moment ce vătămarea pretinsă era îndreptată în întregime împotriva comportamentului UE și nu al statului membru.

8. CONTRACTUL

Până acum discuția s-a concentrat asupra răspunderii extracontractuale a UE în temeiul art. 340 alin. (2). În mod evident, Uniunea încheie și contracte^[97], art. 340 alin. (1) prevăzând că răspunderea contractuală este guvernată de legea aplicabilă contractului respectiv.

Sensul acestei fraze necesită o explicație. Contractele sunt adesea încheiate între părți din țări diferite și, prin urmare, este necesar să se stabilească legea care guvernează contractul. Ramura de drept care se ocupă cu acest aspect este cunoscut ca și conflict de legi sau drept privat internațional. Contractele cuprind de multe ori, o clauză privind legea aplicabilă, care precizează ce lege urmează a fi aplicată. Comisia inserează întotdeauna o astfel de clauză în contractele sale. S-a reținut că această clauză prevalează și nu poate fi înlăturată de argumente în sensul că contractul ar fi într-o legătură mai strânsă cu o altă țară decât cea precizată în clauza privind legea aplicabilă^[98].

În principiu, este posibil ca o clauză privind legea aplicabilă să menționeze dreptul UE ca lege a contractului. Spre deosebire de art. 340 alin. (2), art. 340 alin. (1) nu stabilește obligația Uniunii de a dezvolta un sistem de drept inspirat din principiile generale relevante comune legislațiilor statelor membre, dar o astfel de evoluție a dreptului contractual ar putea avea loc în viitor.

[92] Cauza 133/79, *Sucrimex SA și Westzucker GmbH/Comisia* [1980] ECR 1299; cauza 217/81, *Compagnie Interagra SA/Comisia* [1982] ECR 2233.

[93] OLIVER (*supra*, nota 84) 306-308; J.A. USHER, *Legal Aspects of Agriculture in the European Community* (Oxford University Press, 1988) 104-106, 150-152.

[94] Cauza 175/84, *Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG/Comisia* [1986] ECR 753.

[95] Cauza 281/82, *Unifrex/Comisia și Consiliul* [1984] ECR 1969; cauza T-167/94, *Nolle/Consiliul și Comisia* [1995] ECR II-2589; cauza T-18/99, *Cordis* (*supra*, nota 18), pct. 28.

[96] Cauza 126/76, *Dietz/Comisia* [1977] ECR 2431; cauza T-18/99, *Cordis* (*supra*, nota 18), pct. 26.

[97] T. HEUKELS, „The Contractual Liability of the European Community Revisited”, în HEUKELS și McDONNELL (*supra*, nota 4), Capitolul 5.

[98] Cauza 318/81, *Comisia/CO.DE.MI. SpA* [1985] ECR 3693.

Aceasta se poate observa indirect în cauzele privind funcționarii. Curtea a caracterizat contractele de angajare ale anumitor funcționari ai Uniunii ca fiind contracte de drept public, subliniind faptul că munca prestată avea un caracter guvernamental, cu consecința că contractele erau guvernate de dreptul administrativ. Curtea nu a declarat că s-ar putea aplica orice sistem de drept administrativ național^[99].

De asemenea, aceasta se poate observa mai direct în inițiativele de dezvoltare a unui Cadru comun de referință^[100] pentru contracte, care urmăresc să ofere UE „uneltele” principiilor fundamentale ale dreptului contractual pentru controlul legislației existente și pentru pregătirea legislației noi în domeniul dreptului contractelor. În acest scop, Comisia a instituit un grup de experți pentru un Cadru comun de referință, principala sarcină a grupului fiind aceea de a prezenta un set de reguli ușor de utilizat și sigure din punct de vedere juridic, care să poată fi folosite ca un instrument viitor în dreptul european al contractelor.

Dacă părțile unui contract aleg un anumit sistem juridic care să guverneze fondul obligațiilor lor contractuale, rămâne totuși deschisă problema instanței competente să judece litigiul. Articolul 272 TFUE dispune că CJUE este competentă să se pronunțe în baza unei clauze compromisorii cuprinsă într-un contract de drept public sau de drept privat, încheiat de Uniune sau în numele acesteia.

9. REPARAREA

Majoritatea sistemelor juridice recunosc obligația de reparare sau cvasicontractul, pe lângă răspunderea contractuală sau delictuală. Natura acestei răspunderi continuă să dezbine teoreticienii, dar cel mai bun punct de vedere este acela că ea diferă atât de răspunderea contractuală, cât și de cea delictuală. Reparația nu se bazează pe un angajament, ci pe îmbogățirea fără just temei a părâtului, de unde rezultă și diferența față de răspunderea contractuală. Reparația nu necesită de regulă, un fapt ilicit al părâtului, în sensul de culpă, iar nivelul reparației este determinat în mod normal, de întinderea îmbogățirii fără just temei a părâtului, nu de întinderea pagubei reclamantului, de aici diferența față de majoritatea formelor de răspundere delictuală.

O cerere obișnuită de reparație poate să apară din plățile făcute unor instituții publice, când acestea nu au dreptul la acei bani. Aceasta prezintă o importanță deosebită în UE^[101]; poate să apară în două tipuri de situații.

Pe de o parte, pot exista cazuri în care un stat membru a impus o taxă ilegală conform dreptului UE, după cum este cazul în *Van Gend en Loos*. Problema va fi deferită instanței naționale odată ce CEJ a constatat că taxa încalcă dreptul UE. Instanța națională va trebui să găsească o cale de atac pentru a realiza dreptul UE, aceasta luând de multe ori forma restituirii sumei care a fost plătită autorității naționale^[102].

[99] Cauza 1/55, *Kergall/Adunării Comune* [1955] ECR 151; cauzele 43, 45, și 48/59, *Von Lachmüller/Comisia* [1960] ECR 463.

[100] http://ec.europa.eu/justice/contract/cesl/background/index_en.htm.

[101] A. JONES, *Restitution and European Community Law* (Mansfield Press, 2000); R. WILLIAMS, *Unjust Enrichment and Public Law, A Comparative Study of England, France and the EU* (Hart, 2010), Capitolele 6-7.

[102] *Supra*, Capitolul 8.

Pe de altă parte, pot apărea situații, spre exemplu, în cadrul PAC, în care banii sunt achitați la fondurile UE, deși nu există obligația de a achita suma. Instanțele UE au reținut că îmbogățirea fără just temei este un principiu general al dreptului UE^[103] și că nu este necesară dovada unui act ilicit independent al părâtului^[104]. Astfel, în cazul anulării unei amenzi impuse pentru încălcarea normelor concurenței, există obligația de a restitui banii plus dobânda^[105]. CEJ a aplicat, de asemenea, principiile reparației în cauzele în care a avut loc o îmbogățire fără just temei a persoanei private în dauna UE^[106]. În mod evident, este corect, în principiu, să existe o cale de atac în favoarea unei persoane private, în cazul în care UE s-a îmbogățit fără just temei pe cheltuiala acesteia, cum ar fi în cazul în care UE a impus o taxă ilegală. În cazul în care o taxă impusă de un stat membru poate fi recuperată deoarece încalcă tratatul, același lucru trebuie să se întâmple în cazul unei taxe ilicite impuse de UE. Problema este însă, complicată din două perspective.

Mai întâi, este vorba despre jurisprudența discutată mai sus, în care s-a decis că, în multe astfel de situații, acțiunea trebuie inițiată în fața instanțelor naționale, împotriva organelor de colectare naționale, chiar și în cazul în care fondurile sunt tratate ca fonduri ale UE^[107].

În al doilea rând, intervine dificultatea localizării în tratat a cererilor de restituire. Formularea art. 340 alin. (2) care impune UE „să repare (...) prejudiciile cauzate de instituțiile sale” nu corespunde perfect ideii unei acțiuni în restituire. Ea se încadrează însă, în termenii „răspunderii extracontractuale”, iar aceștia sunt suficient de largi pentru a cuprinde măsura reparației. CEJ a afirmat în cauza *Masdar* că ar fi contrar principiului dacă art. 274 și art. 340 alin. (2) ar fi interpretate în sensul excluderii unei astfel de reparații^[108].

10. CONCLUZII

- i. Jurisprudența CEJ privind art. 340 a fost criticată în trecut, ca fiind mult prea restrictivă. Până recent, jurisprudența a fost neclară cu privire la criteriul exact pentru aplicarea testului *Schöppenstedt*.
- ii. În prezent este clar că aspectul esențial îl constituie caracterul discreționar sau nediscreționar al actului. Actele discreționare sunt supuse testului *Schöppenstedt*. Aceasta necesită dovada încălcării unei norme superioare de drept pentru protecția persoanelor private; încălcarea trebuie să fie suficient de gravă, trebuie să existe legătură de cauzalitate și prejudiciu. Factorii expuși în jurisprudența privind răspunderea materială a statului prezintă o relevanță directă în momentul deciderii dacă a avut loc o încălcare suficient de gravă conform art. 340.
- iii. În cazul în care actul contestat nu este unul discreționar, testul tradițional al răspunderii consta în dovada ilegalității, a legăturii de cauzalitate și a prejudiciului. Jurisprudența mai modernă continuă să facă distincție între răspunderea pentru actele dis-

[103] Cauza C-259/87, *Grecia/Comisia* [1990] ECR I-2845, pct. 26; cauza T-171/99, *Corus UK Ltd/Comisia* [2001] ECR II-2967, pct. 55; cauza T-7/99, *Medici Grimm KG/Consiliul* [2000] ECR II-2671, pct. 89; cauza T-28/03, *Holcim (Deutschland) AG/Comisia* [2005] ECR II-1357, pct. 127-130; cauza C-47/07 P, *Masdar (UK) Ltd/Comisia* [2008] ECR I-9761, pct. 47-50.

[104] Cauza T-333/03, *Masdar* (*supra*, nota 39), pct. 91-93.

[105] Cauza T-171/99, *Corus* (*supra*, nota 103), pct. 53-55.

[106] A se vedea, e.g., Cauza 18/63, *Wollast/CEE* [1964] ECR 85; cauza 110/63, *Willame/Comisia* [1965] ECR 649.

[107] A se vedea pp. 673-674.

[108] Cauza C-47/07 P, *Masdar* (*supra*, nota 103).

creșterea și nediscreționare, dar face acest lucru din interiorul cadrului testului încălcării suficient de grave: în cazul în care instituția UE se bucură de o discreție redusă sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului UE poate fi de ajuns pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave. Ar fi regretabil dacă această schimbare ar face recuperarea prejudiciului mai dificilă decât până acum.

11. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

HEUKELS, T. și MCDONNELL, A. (ed.), *The Action for Damages in Community Law* (Kluwer, 1997);
SCHERMERS, H.G., HEUKELS, T. și MEAD, P. (ed.), *The Non-Contractual Liability of the European Communities* (Martinus Nijhoff, 1988).

(b) Articole

HARDING, C., „The Choice of Court Problem in Cases of Non-Contractual Liability under EEC Law” (1979) 16 CMLRev 389;
HARTLEY, T.C., „Concurrent Liability in EEC Law: A Critical Review of the Cases” (1977) 2 ELRev 249;
HILSON, C., „The Role of Discretion in EC Law on Non-Contractual Liability” (2005) 42 CMLRev 677;
OLIVER, P., „Enforcing Community Rights in the English Courts” (1987) 50 MLR 881;
TRIDIMAS, T., „Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down?” (2001) 38 CMLRev 301;
WILS, W., „Concurrent Liability of the Community and a Member State” (1992) 17 ELRev 191.

PIAȚA UNICĂ

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Piața unică reprezintă esența UE și încă constituie principala rațiune economică a existenței sale. Prezentul capitol examinează formele și tehnicile integrării economice, limitele integrării înainte de anul 1986 și pașii ulteriori întreprinși în vederea finalizării pieței unice. În această descriere există atât o dimensiune de fond, cât și o dimensiune instituțională.
- ii. Din perspectiva fondului, este important să înțelegem dimensiunea economică a pieței unice. La fel de important este să înțelegem că realizarea pieței unice din punct de vedere economic ridică în mod necesar semne de întrebare cu privire la corelația dintre dimensiunea economică și cea socială a politicii UE. Piața unică a fost regândită cu scopul de a ține cont de problemele sociale mai extinse, ale consumatorilor și ale mediului. Cu toate acestea, există tensiuni continue între dimensiunea economică și cea socială ale pieței unice.
- iii. Din punct de vedere instituțional, evoluția pieței unice a fost impulsionată de o mixtură subtilă de inițiative legislative, administrative și judiciare. Procedurile legislative au fost modificate pentru a facilita adoptarea legislației de armonizare. Accentul acestei legislații s-a schimbat prin intermediul noii abordări privind armonizarea. Aceste evoluții au fost facilitate de jurisprudență, pe baza principiului recunoașterii reciproce, care a încadrat inițiativele legislative și administrative.

2. INTEGRAREA ECONOMICĂ: FORME ȘI TEHNICI

(A) FORME DE INTEGRARE ECONOMICĂ

În capitolele anterioare, analiza s-a concentrat asupra dreptului instituțional al UE. Următoarea parte a cărții se referă la dreptul material al UE, cu toate că vom sublinia legăturile dintre cele două. Este important să înțelegem natura unei piețe comune și cum diferă aceasta de alte forme de integrare economică.

D. SWANN, *The Economics of the Common Market* (Economia pieței interne)^[1]

Integrarea economică poate îmbrăca diferite forme, iar acestea pot fi ordonate într-un spectru în care gradul de interacțiune al economiilor participante, una cu cealaltă, devine din ce în ce mai mare.

Zona de liber schimb este cea mai puțin oneroasă din perspectiva interacțiunii. Acesta constă într-o înțelegere între state, prin care acestea sunt de acord să înlăture toate drepturile vamale (și cotele de import) în cazul schimburilor dintre ele. În schimb, fiecare parte este liberă să stabilească, în mod unilateral, nivelul drepturilor vamale la importurile provenite din afara zonei. Următoarea etapă este *uniunea vamală*, în care tarifele și cotele la comerțul între membri sunt, de asemenea, înlăturate, însă membrii sunt de acord să aplice un nivel comun al tarifului asupra bunurilor care intră în uniune din exterior. Acesta din urmă se intitulează *tarif vamal comun* sau *tarif extern comun*. Apoi urmează *piața comună*, iar acest termen tehnic înseamnă că libera circulație a *mărfurilor* în cadrul uniunii vamale se adaugă liberei circulații a *factorilor de producție* – munca, capitalul și întreprinderile. În sfârșit, există *uniunea economică*. Aceasta este o piață comună în care există, de asemenea, și o unificare completă a politicii monetare și fiscale. În acest cadru va exista o monedă comună controlată de o autoritate centrală, iar ca efect al acestui fapt statele membre ar deveni regiuni în cadrul uniunii.

Partea a treia din TFUE cuprinde multe dintre principiile fundamentale ale unei uniuni vamale și piețe comune. Acesta stabilește cele „patru libertăți”: libera circulație a mărfurilor, a lucrătorilor, libertatea de stabilire și de a presta servicii și libera circulație a capitalului. Aceste articole au obiective atât sociale, cât și economice. Obiectivul economic de bază îl constituie alocarea optimă a resurselor pentru UE, acesta fiind facilitat prin permiterea deplasării factorilor de producție în zonele în care sunt cel mai bine apreciați.

Astfel, dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor asigură că mărfurile se pot deplasa liber, cu consecința că cele preferate de consumatori vor repurta un succes mai mare, indiferent de țara de origine, maximizând crearea de bunăstare în cadrul UE. Același lucru este valabil și în legătură cu libera circulație a lucrătorilor. Munca, în calitatea sa de factor de producție, poate fi mai bine valorificată în unele zone decât în altele. În cazul în care există un excedent al ofertei față de cererea de muncă în sudul Italiei și un excedent al cererii față de ofertă în anumite părți ale Germaniei, ar rezulta că munca valorează mai mult în Germania decât în Italia. Valoarea muncii în ansamblul UE este maximizată dacă lucrătorii se pot deplasa în zona în care sunt cel mai bine valorificați. Același raționament se aplică libertății de stabilire. Dacă o firmă cu sediul în Țările de Jos consideră că ar putea acapara o parte a pieței franceze, atunci nu ar trebui să fie împiedicată de dreptul francez care discriminează pe criteriul naționalității.

(B) TEHNICI DE INTEGRARE ECONOMICĂ

Există două tehnici principale care pot fi utilizate pentru a obține o piață unică. Dreptul UE poate interzice normele naționale care împiedică schimburile transfrontaliere, fie din cauză că discriminează mărfurile sau munca etc., din alte state membre, fie din cauză că îngreunează accesul acestora pe piață. Acesta este modul tradițional în care operează cele

[1] (ed. a 6-a, PENGUIN, 1992), 11-12, italice în original.

patru libertăți. Abordarea este în esență negativă și de non-reglementare: dreptul UE interzice normele naționale care împiedică schimburile transfrontaliere. Aceasta este susținută prin ceea ce se cunoaște drept recunoaștere reciprocă, ceea ce impune unui stat membru să accepte, cu anumite excepții, mărfurile care au fost fabricate în conformitate cu normele altui stat membru.

Crearea unei piețe unice necesită, de asemenea, integrarea pozitivă. Barierele în calea integrării pot să decurgă din diversitatea normelor naționale pe probleme cum ar fi sănătatea, siguranța, specificațiile tehnice, protecția consumatorilor și altele asemenea. Multe dintre aceste bariere pot fi depășite doar prin intermediul armonizării diferitelor legislații naționale, pe calea unei directive comunitare. Aceasta este cunoscut ca integrare pozitivă care se realizează în principal prin art. 114 și art. 115 TFUE, precum și alte articole din tratat în anumite sectoare.

3. LIMITELE INTEGRĂRII ÎNAINTE DE ANUL 1986

Înainte de anul 1986 procesul integrării pe piața unică a fost promovat atât prin mijloace legislative, cât și prin mijloace judiciare. Cea mai importantă *contribuție legislativă* a constituit-o armonizarea legilor naționale. Existența divergențelor între dispozițiile naționale poate crea bariere în calea comerțului. Articolul 115 TFUE prevede că:

Fără a aduce atingere articolului 114, Consiliul, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social, adoptă directive pentru apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, care au incidență directă asupra instituirii sau funcționării pieței interne.

Au existat însă dificultăți privind acest mecanism legislativ, deoarece impune unanimitatea. Această dificultate a fost sporită în anii 1970 și la începutul anilor 1980, deoarece directivele de armonizare erau elaborate într-o modalitate foarte detaliată, făcând astfel acordul unanim mai problematic. Evoluțiile tehnice au însemnat, în plus, că Comisia lupta o bătălie pierdută: imediat ce obținea adoptarea unei directive care să acopere o problemă tehnică, apăreau alte zece probleme la orizont ca urmare a inovării tehnice și a apariției unor noi produse.

Contribuția judiciară la integrarea pieței va fi examinată în capitolele următoare. Pentru moment, este suficient să spunem că, prin intermediul art. 258 TFUE și a efectului direct, CEJ a interpretat tratatul astfel încât să promoveze piața unică. Hotărârile judecătorești, cum ar fi *Cassis de Dijon*^[2], au jucat un rol foarte important, dărâmând barierele în calea schimburilor intracomunitare chiar dacă acestea nu erau discriminatorii, afară numai dacă ele puteau fi justificate prin anumite motive limitative. Hotărârea a purtat o importanță plină de inspirație, dar a fost în același timp negativă și a dus la diminuarea volumului de acte normative.

Prin urmare, la începutul anilor 1980 mai erau încă multe de făcut. Comunitatea a rămas în urmă față de agenda sa la sfârșitul anilor 1970 și începutul anilor 1980, astfel că integrarea pieței unice nu părea să fie aproape. Această problemă nu a fost considerată pierdută

[2] Cauza 120/78, Rewe-Zentrale AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECR 649.

de către Consiliul European care, la începutul anilor 1980, a examinat diferite tehnici pentru accelerarea adoptării inițiativelor comunitare. În cadrul unei astfel de întâlniri au fost puse bazele Actului Unic European (AUE). În anul 1985, Consiliul European a solicitat Comisiei să elaboreze un program detaliat cu un anumit calendar pentru realizarea unei piețe unice până în anul 1992. Comisia, sub conducerea lui Jacques Delors, nu a întârziat să răspundă.

4. ACTUL UNIC EUROPEAN 1986: ECONOMIA ȘI POLITICA INTEGRĂRII

(A) DIMENSIUNEA ECONOMICĂ: CARTEA ALBĂ A COMISIEI

Cartea Albă a Comisiei a abordat problema pe un ton radical. Ea avea ca obiect stabilirea „consecințelor esențiale și logice”^[3] ale angajamentului la o piață unică. Comisia a arătat că Comunitatea și-a pierdut elanul „pe de o parte ca urmare a recesiunii, pe de altă parte din cauza lipsei de încredere și viziune”^[4], dar a afirmat că acum starea s-a schimbat: „timpul discuțiilor a trecut. A sosit timpul faptelor. Aceasta este rațiunea Cărții Albe”^[5].

Finalizarea pieței interne, COM(85)310, 14 iunie 1985^[6]

10. Pentru ușurință, măsurile care trebuie adoptate au fost grupate în cadrul acestei carte, în trei rubrici:

- Partea întâi: eliminarea frontierelor fizice;
- Partea a doua: eliminarea frontierelor tehnice;
- Partea a treia: eliminarea frontierelor fiscale.

11. În ceea ce privește prima parte, cel dintâi exemplu care ne vine în minte este acela al punctelor vamale de la frontiere. (...) Aceste puncte vamale continuă să existe, în special, din cauza divizării tehnice și fiscale dintre statele membre. Odată eliminate aceste obstacole și găsite alte mijloace pentru rezolvarea problemelor rămase, cum ar fi siguranța publică, imigrarea și drogurile, rațiunea existenței acestor granițe fizice va dispărea.

(...)

13. În timp ce eliminarea barierelor fizice favorizează fără îndoială schimburile comerciale (...), Comunitatea va da marii piețe adevărata sa dimensiune economică și industrială prin eliminarea barierelor tehnice, făcând loc economiilor de scară care fac întreprinderile mai competitive. În domeniul barierelor tehnice, un exemplu tipic este cel al normelor diferite pentru produse care există între statele membre din motive de sănătate sau securitate sau chiar pentru protecția mediului sau a consumatorilor. (...) Elementul central al orientării Comisiei în acest domeniu constă în abandonarea noțiunii de armonizare în favoarea noțiunii de recunoaștere reciprocă și echivalență. În același timp, armonizarea legislațiilor statelor membre, prevăzută de art. 100 din tratat, își păstrează pe deplin sensul. În mod cert, măsurile adoptate în temeiul acestui articol ar produce efecte mai rapid și mai eficient dacă Consiliul ar accepta să nu permită recurgerea la votul în unanimitate în cazul în care un astfel de vot ar avea ca efect împiedicarea progresului.

[3] COM(85) 310, pct. 3.

[4] *Idem*, pct. 5.

[5] *Idem*, pct. 7.

[6] Trimiterile la art. 30-36 și art. 100 ar trebui citite în prezent ca fiind făcute la art. 34-36 și art. 115 TFUE.

[În continuare, Comisia a explicat că intenția Cărții Albe nu era aceea de a acoperi absolut toate aspectele relevante pentru integrarea economiilor statelor membre. Probleme cum ar fi coordonarea politicilor economice și a politicii privind concurența erau relevante în această privință, cu toate că și alte domenii de acțiune importante ale Comunității, cum ar fi transportul, mediul și protecția consumatorilor aveau legătură cu, și beneficiau de pe urma finalizării pieței interne. Următorul fragment examinează mai îndeaproape raționamentul Comisiei în legătură cu al doilea tip de bariere, cele care apar ca urmare a normelor tehnice diferite].

58. (...) Sub rezerva anumitor constrângeri importante (a se vedea punctul 65), principiul general ar trebui să fie recunoscut în sensul că atunci când un anumit produs este fabricat și comercializat în mod legal într-un stat membru, nu există niciun motiv ca acesta să nu fie vândut liber pe întreg teritoriul Comunității. (...)

60. În timp ce obstacolele fizice examinate în Partea întâi împiedică fluxul comercial și implică costuri administrative inacceptabile (suportate în final de consumator), barierele create de regulile și normele naționale diferite cu privire la comercializarea produselor sunt cu două tășuri: ele nu implică doar costuri suplimentare, ci perturbă și sistemele de producție, măresc costurile pe unitate și costurile de depozitare, descurajează cooperarea între întreprinderi și împiedică în esență crearea unei piețe comune a produselor industriale. (...)

Necesitatea unei noi strategii

61. Metoda armonizării a constituit piatra de temelie a acțiunii Comunității în cursul primilor 25 de ani ai săi și a permis realizarea unor progrese fără precedent în crearea unor reguli comune la scară comunitară. Cu toate acestea, de-a lungul anilor, au fost identificate unele deficiențe ale acestei metode și este clar că nu se poate realiza o piață comună autentică până în anul 1992, dacă Comunitatea se limitează să aplice în mod exclusiv articolul 100 din Tratatul CEE. (...) În mod cert, acțiunile întemeiate pe acest articol ar fi mult mai rapide și mai eficiente în cazul în care Consiliul nu ar recurge la acte adoptate în unanimitate care să împiedice progrese care pot fi realizate pe alte căi.

63. În principiu (...) recunoașterea reciprocă ar putea constitui o strategie eficientă care să permită realizarea unei piețe comune din perspectivă comercială. Această strategie se bazează în special pe articolele 30 până la 36 din Tratatul CEE, pentru interzicerea măsurilor naționale care ar produce efecte excesiv de restrictive și nejustificate asupra liberei circulații.

64. Totuși, în timp ce o strategie bazată pe recunoașterea reciprocă ar permite eliminarea barierelor în calea comerțului și ar conduce la stabilirea unei piețe autentice comune, aceasta s-ar putea dovedi inadecvată pentru crearea unei piețe aflate în extindere, bazate pe competitivitatea care poate fi generată de o piață uniformă la scară continentală. Pe de altă parte, experiența a dovedit că alternativa de a se baza pe o strategie axată în totalitate pe armonizare ar antrena o reglementare excesivă, ar fi prea lentă și prea rigidă și ar putea stânjeni inovația. Este nevoie de o strategie care să combine cele mai bune aspecte ale celor două abordări, dar mai ales o strategie care să faciliteze progrese mai rapide decât în trecut.

Strategia aleasă

65. Comisia ia în considerare motivele care stau la baza existenței barierelor în calea comerțului și recunoaște faptul că obiectivele legislative ale statelor membre în materia protecției sănătății, a siguranței și a mediului sunt echivalente în punctele principale. Metoda sa de armonizare se bazează pe următoarele principii:

– trebuie făcută o distincție clară, în cadrul inițiativelor luate în privința pieței interne, între aspectele a căror armonizare este esențială și cele care pot face obiectul unei recunoașteri reciproce a regulilor și normelor naționale; aceasta înseamnă că pentru fiecare inițiativă de armonizare, Comisia stabilește reglementările naționale care sunt excesive în raport cu obiectivul urmărit și care constituie prin urmare, obstacole contrare articolelor 30 până la 36 din Tratatul CEE;

– armonizarea legislațiilor (directivele Consiliului bazate pe articolul 100) se va limita de acum înainte la a stabili, în mod obligatoriu pentru toate statele membre, cerințele esențiale în domeniul sănătății și al securității, cu scopul de a permite libera circulație a mărfurilor conforme acestor cerințe;

– armonizarea normelor industriale prin elaborarea de norme europene va fi favorizată la maximum, dar absența normelor europene nu trebuie să fie utilizată ca un obstacol la libera circulație. În așteptarea punerii la punct a normelor europene, acceptarea reciprocă a normelor naționale prin procedurile convenite trebui să constituie principiul director.

Cartea Albă a Comisiei nu s-a mulțumit numai cu enunțarea strategiilor generale. Anexa Cartei enumera 279 de măsuri legislative, obiectivul fiind finalizarea acestui proces până la 31 decembrie 1992. Elanul din spatele propunerilor a adunat mai multă forță din studiile economice care estimau că economiile costurilor pentru Comunitate ale celor doisprezece state membre puteau ajunge undeva între 70 de miliarde ECU, 2,5% din produsul intern brut (PIB) pe baza unei concepții relativ restrictive privind beneficiile înlăturării barierelor rămase în calea pieței interne, până la aproximativ între 125 și 190 miliarde ECU, de la 4,25% până la 6,5% din PIB, în ipoteza unei piețe integrate, mult mai competitive^[7].

(B) DIMENSIUNEA POLITICĂ: POLITICA INTEGRĂRII

Argumentele economice imperioase în favoarea reformei nu explică de ce inițiativa Comisiei a avut succes, dat fiind că alte reforme propuse la sfârșitul anilor '70 și începutul anilor '80 au eșuat. Există puncte de vedere diferite cu privire la cine erau jucătorii cheie și de ce aceștia au fost dispuși să accepte reforma^[8].

Sandholtz și Zysman^[9] au respins explicațiile bazate pe teoriile neofuncționaliste privind integrarea și pe politicile interne ale statelor membre^[10]. Ei au susținut că succesul inițiativei din anul 1992 ar trebui să fie privit, în schimb, în „termeni de negocieri de elită formulate ca răspuns la schimbarea structurală internațională și la politica de antreprenariat a Comisiei”^[11]. Au existat trei factori cruciali în această privință: contextul politic intern, inițiativa Comisiei și rolul elitei agenților economici.

W. SANDHOLTZ și J. ZYSMAN, 1992: *Recasting the European Bargain*
(1992: remodelarea afacerii europene)^[12]

Întrebarea este de ce politicile și perspectivele guvernamentale naționale s-au schimbat. De ce în deceniul dintre mijlocul anilor '70 și mijlocul anilor '80, guvernele europene au devenit deschise la soluțiile la nivel european, orientate spre piață? Răspunsul este compus din două părți: eșecul strategiilor naționale pentru creșterea economică și transformarea politicii de stânga în politica europeană. Mai întâi, modelele tradiționale de creștere și de gestiune economică s-au dezinte-

[7] M. EMERSON, M. AUJEAN, M. CATINAT, P. GOYBET și A. JACQUEMIN, *The Economics of 1992, The EC Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market* (Oxford University Press, 1988), 1-10; P. CECCHINI, *The European Challenge 1992, The Benefits of a Single Market* (Gower, 1988).

[8] Pentru o recapitulare generală a acestei doctrine, a se vedea P. CRAIG, „Integration, Democracy and Legitimacy”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, ed. a 2-a, 2010), Capitolul 1.

[9] „1992: Recasting the European Bargain” (1989) 42 *World Politics* 95.

[10] *Idem*, 97-100.

[11] *Idem*, 97.

[12] *Idem*, 108-109, 111-112, 113, 116.

grat. Vechile strategii politice pentru economie păreau să se fi epuizat. După creșterea din anii '60, economia mondială a intrat într-o perioadă de stagnare în anii '70. (...)

(...) al doilea aspect al contextului politic modificat consta în schimbările în coalițiile guvernamentale într-o serie de state membre CE. Evident, slăbirea politicii de stânga în anumite țări și trecerea de la comunism la politica socialistă de piață în alte țări a contribuit la a face posibilă dezbaterea cu privire la soluțiile de piață (inclusiv piețele europene unificate) pentru dilema Europei. (...)

(...)

Într-o epocă în care diminuarea volumului de acte normative – eliberarea pieței – ajunsese la modă, extinderea pieței europene, ca răspuns la toate afecțiunile de care suferea Europa, părea intuitivă. (...)

Acesta era solul politic intern în care a căzut inițiativa Comisiei. Modelele tradiționale de creștere economică păreau să se fi scos singure din joc, iar politica de stânga fusese transformată de așa manieră, încât partidele socialiste au început să caute soluții orientate spre piață pentru pagubele economice. În acest decor, Comunitatea Europeană oferea mai mult decât mecanismele negocierii interguvernamentale. Eurocrația era o circumscripție electorală stabilă și un susținător permanent al soluțiilor europene și al unei mai mari unități. Propunerile din partea Comisiei Europene au transformat această nouă orientare în politică și, mai important, într-o perspectivă și o direcție politică. (...)

(...)

Al treilea actor din poveste, pe lângă guverne și Comisie, este conducerea corporațiilor multinaționale europene. Cartea Albă și Actul Unic European au dat impresia că schimbările de pe piața CE sunt din punct de vedere politic ireversibile și de neoprit. Întreprinderile au acționat cu această convingere. Din punct de vedere politic, ele au ridicat drapelul pentru 1992, colaborând cu Comisia și exercitând o influență substanțială asupra guvernelor lor. Semnificația rolului întreprinderilor și al colaborării lor cu Comisia nu trebuie subestimat. (...)

Moravcsik avea o altă opinie. El a contestat teoria anterioară și a susținut că reforma se datora în principal tranzacțiilor interstatale dintre Marea Britanie, Franța și Germania. Acesta a fost posibil prin convergența preferințelor de politici economice europene de la începutul anilor '80, combinată cu pârgăile de negociere folosite de Franța și Germania împotriva Marii Britanii prin amenințarea unei Europe cu două piste, respectiv cu Marea Britanie pe culoarul lent. Pentru Moravcsik, teoria regimului explică cel mai bine AUE.

A. MORAVCSIK, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*

(Negocierea Actului Unic European: interesele naționale și arta convențională de a conduce afacerile de stat în Comunitatea Europeană)^[13]

O abordare alternativă pentru a explica succesul inițiativei din 1992 se concentrează asupra negocierilor interstatale dintre șefii de guvern ale celor trei state membre mai mari ale CE. Această abordare, care poate fi intitulată „instituționalismul interguvernamental”, subliniază importanța centrală a puterii și a intereselor, acestea din urmă nefiind doar dictate de poziția în cadrul sistemului interguvernamental. (...) Instituționalismul interguvernamental se bazează pe trei principii: interguvernamentalism, negocierea la cel mai mic numitor comun și limitele stricte la transferurile viitoare de suveranitate.

^[13] (1991) 45 International Organization 19, 25-27, cu italice în original.

Interguvernamentalismul. Încă de la întemeierea sa, CE s-a bazat pe tranzacțiile interstatuale dintre statele membre conducătoare. Șefii de guverne, susținuți de un grup restrâns de miniștri și consilieri, încep și negociază inițiativele importante ale Consiliului de Miniștri sau ale Consiliului European. Fiecare guvern vede CE prin lentilele propriilor preferințe politice; politica CE reprezintă continuarea politicilor interne prin alte mijloace. (...)

Negocierile la cel mai mic numitor comun. În absența unei „hegemonii europene” capabile să ofere stimulente sau amenințări universale în vederea promovării formării unui regim și fără utilizarea pe scară largă a legăturilor sau a favorurilor, tranzacțiile încheiate în cadrul CE reflectă pozițiile de putere relative ale statelor membre. Statele mici pot fi cumpărate cu plăți colaterale, dar statele mai mari exercită un veto *de facto* asupra schimbărilor fundamentale în sfera sau în regulile elementului esențial al CE care rămâne liberalizarea economică. Astfel, negocierile tind să conducă spre cel mai mic numitor comun al intereselor statelor mari. Negocierile constau inițial în acorduri bilaterale între Franța și Germania; acum ele constau în acorduri tripartite care includ Marea Britanie.

Singurul instrument care poate îndemna un stat să accepte un rezultat cu privire la o problemă majoră, rezultat pe care nu îl preferă în dauna *status quo*-ului este amenințarea excluderii. (...) Dacă două state mari îl pot izola pe al treilea și să îl amenințe în mod credibil cu excluderea și dacă o astfel de excludere pune în pericol interesele esențiale ale statului exclus, amenințarea coercitivă poate determina un acord la un nivel de integrare deasupra celui mai mic numitor comun.

Protecția suveranității. Decizia de a adera la un regim presupune un sacrificiu al suveranității naționale în schimbul anumitor avantaje. Factorii politici își protejează țările față de erodarea viitoare a suveranității, solicitând consimțământul unanim al membrilor regimului la reformele legate de suveranitate. Aceștia evită, de asemenea, să acorde autoritate nelimitată instituțiilor centrale care le-ar putea încălca suveranitatea, preferând în schimb să lucreze prin intermediul instituțiilor interguvernamentale cum ar fi Consiliul de Miniștri, mai degrabă decât prin intermediul instituțiilor supranaționale cum sunt Comisia și Parlamentul.

Nu este necesar să se decidă fără echivoc între aceste două teorii. Majoritatea ar fi de acord că pentru succesul noilor inițiative au existat două condiții. Trebuia să existe o *reformă legislativă* care să faciliteze adoptarea măsurilor menite să finalizeze piața internă. De asemenea, trebuia să existe o *nouă abordare a armonizării* care să accelereze procesul de eliminare a barierelor tehnice în calea schimburilor intra-comunitare. Acestea vor fi examinate pe rând.

5. PIAȚA INTERNĂ: REFORMA LEGISLATIVĂ ȘI AUE

Consiliul European a aprobat Cartea Albă a Comisiei în iunie 1985. AUE a fost semnat pe 17 februarie 1986 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Actul cuprindea proceduri noi, menite să faciliteze adoptarea legislației pentru finalizarea pieței interne. Cu toate acestea, nu trebuie imaginat că AUE ar fi fost ferit de controverse. Comisia a făcut presiuni pentru schimbări mai cuprinzătoare decât erau statele membre dispuse să accepte. AUE a introdus două inovații legislative majore pentru proiectul pieței unice. Acestea se regăsesc în prezent la art. 26 și art. 114 TFUE.

(A) ARTICOLUL 26: FORMULAREA OBLIGAȚIEI

1. Uniunea adoptă măsurile pentru instituirea sau asigurarea funcționării pieței interne, în conformitate cu dispozițiile incidente ale tratatelor.
2. Piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatelor.
3. Consiliul, la propunerea Comisiei, definește orientările și condițiile necesare asigurării unui progres echilibrat în toate sectoarele vizate.

Putem începe prin a examina *conținutul obligației* cuprinse în art. 26 alin. (1) TFUE. Articolul 14 CE, predecesorul art. 26 alin. (1) TFUE, preciza că piața internă trebuie realizată până la 31 decembrie 1992. În art. 26 alin. (1) s-a renunțat la acest termen, recunoscându-se prin aceasta că instituirea pieței interne reprezenta o misiune în derulare continuă, nu una care putea fi considerată „finalizată” până la o anumită dată.

Articolul 26 alin. (2) *definește piața internă*, cuprinzând o formulare alcătuită din două părți: urma să se creeze un spațiu fără frontiere în care era asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor etc. Obținerea unui spațiu fără frontiere poate fi apreciată în funcție de gradul în care mai există controale la graniță asupra liberei circulații a mărfurilor sau persoanelor etc. Este mult mai dificil de stabilit cât de liber pot circula mărfurile, persoanele și capitalul în cadrul UE, chiar și atunci când controalele la graniță au fost înlăturate. Realizarea pieței interne nu reprezintă un obiectiv static, din moment ce evoluțiile tehnologice și factorii economici lansează noi provocări pentru idealul pieței interne.

Acum trebuie să examinăm *efectul juridic* al art. 26. Comisia, într-un document de lucru inițial pentru Conferința interguvernamentală, care a dus la adoptarea AUE, a dorit ca art. 14 CE să aibă efect direct și a propus ca, în cazul în care normele naționale privind libera circulație nu erau înlăturate până la data convenită, atunci acestea să fie recunoscute automat ca echivalente. Aceste sugestii „au uluit participanții la Conferința interguvernamentală”^[14]. Comisia a fost obligată să își modifice sugestiile^[15] și statele membre au atașat o declarație la art. 14 CE, precizând că termenul 31 decembrie 1992 nu crea un efect juridic automat. Termenul a fost înlăturat din Tratatul de la Lisabona, la fel și declarația.

Este posibil ca art. 26 să producă *efecte juridice împotriva UE înseși*^[16], având în vedere formularea sa imperativă. Posibilitatea folosirii art. 265 TFUE în eventualitatea inacțiunii Comisiei sau a Consiliului ar depinde de îndeplinirea criteriilor pentru o astfel de acțiune^[17]. Acest lucru nu ar fi ușor, din moment ce ar trebui să se demonstreze că măsurile despre care se susține că ar fi trebuit adoptate erau definite cu suficientă precizie pentru a putea fi identificate individual și adoptate în conformitate cu art. 266 TFUE^[18]. Aceasta nu se întâmplă în cazul în care instituțiile corespunzătoare dețin putere discreționară, cu importante opțiuni politice al căror conținut nu poate fi identificat cu precizie. O acțiune în despăgubiri ar fi încă și mai greu de dovedit^[19].

[14] C.-D. EHLERMANN, „The Internal Market Following the Single European Act” (1987) 24 CMLRev 361, 371.

[15] *Idem*, 371-372.

[16] EHLERMANN (*supra*, nota 14), 372.

[17] Capitoul 14.

[18] Cauza 13/83, *Parlamentul European/Consiliul* [1985] ECR 1513.

[19] Cauza T-113/96, *Edouard Dubois et Fils SA/Consiliul și Comisia* [1998] ECR II-125.

Există, de asemenea, posibilitatea ca art. 26 să producă *consecințe juridice asupra statelor membre*. Aceasta ar putea însemna că, și în cazul în care nu au fost adoptate măsurile comunitare relevante, persoanele private ar putea susține că normele statului membru care constituie o barieră în calea finalizării pieței interne nu ar trebui să se aplice dacă sunt incompatibile cu art. 26. Ar trebui, însă, să se arate că art. 26 îndeplinește condițiile efectului direct^[20], dintre care cea mai problematică este aceea de a nu fi necesară nicio măsură suplimentară înainte ca norma să poată avea efect direct. CEJ a fost dispusă să acorde efect direct anumitor articole din tratat, în ciuda faptului că sunt necesare măsuri suplimentare pentru a da substanță articolului^[21], dar ar fi temerar din partea Curții să rețină că art. 26 are efect direct. Curtea a fost reticentă în a acorda efect direct art. 14 CE, predecesorul art. 26 TFUE^[22]. Argumentarea efectului direct al art. 14 se baza, în plus, pe existența termenului de 31 decembrie 1992, precizat în acel articol. Faptul că art. 26 nu cuprinde niciun astfel de termen ar face și mai dificil ca un astfel de argument să fie admis.

(B) ARTICOLUL 27: NUANȚAREA OBLIGAȚIEI

Articolul 27 TFUE nuanțează art. 26. El impune Comisiei, cu ocazia redactării propunerilor în temeiul art. 26, să țină seama de amploarea efortului pe care anumite economii care prezintă decalaje ale nivelului de dezvoltare vor trebui să îl susțină pe parcursul perioadei de instituire a pieței interne, și îi dă posibilitatea să propună dispoziții corespunzătoare. În cazul în care dispozițiile îmbracă forma derogărilor, acestea trebuie să fie temporare și să cauzeze perturbări cât mai mici posibil ale funcționării pieței comune^[23].

(C) ARTICOLUL 114 ALINEATUL (1): FACILITAREA ADOPTĂRII MĂSURILOR DE ARMONIZARE

O dificultate majoră pentru adoptarea măsurilor de armonizare o constituia cerința unanimității din actualul art. 115 TFUE care conferă o competență generală de a adopta directive pentru apropierea legislațiilor statelor membre care afectează instituirea sau funcționarea pieței comune. Prin urmare, AUE a prevăzut în actualul art. 114 TFUE o competență legislativă generală asemănătoare art. 115, fără cerința unanimității. Articolul 114 alin. (1) sună în felul următor:

Cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, dispozițiile următoare se aplică în vederea realizării obiectivelor enunțate la articolul 26. Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect instituirea și funcționarea pieței interne.

[20] Capitolul 7.

[21] *Ibidem*.

[22] Cauza C-378/97, *Procesul penal împotriva lui Wijsenbeek* [1999] ECR I-6207; cauza C-9/99, *Echirolles Distribution SA/Association du Dauphine* [2000] ECR I-8207.

[23] G. DE BÚRCA, „Differentiation within the Core: The Case of the Common Market”, în G. DE BÚRCA și J. SCOTT (ed.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* (Hart, 2000), 143-145.

În timp ce art. 115 permite doar adoptarea directivelor, art. 114 împuternicește adoptarea de măsuri, care includ directive, dar care cuprind, de asemenea, și regulamente care se adoptă în conformitate cu procedura legislativă ordinară^[24]. Ar mai trebui apreciate încă două trăsături generale ale art. 114.

(i) Articolul 114: O dispoziție reziduală

Articolul 114 este o dispoziție reziduală. El nu se aplică decât cu „excepția cazului în care tratatele dispun altfel”. Aceasta înseamnă că trebuie folosite alte prevederi ale tratatului, speciale, cum ar fi art. 43, art. 50, art. 53 și art. 91 TFUE pentru măsurile menite să ducă la realizarea pieței interne, atunci când se încadrează în sfera materială a acestor articole^[25]. Aceasta poate genera probleme în litigiile privind limitele referitoare la baza juridică corectă pentru legislația UE. Astfel de litigii au apărut în trecut, de regulă, întrucât Parlamentul European dorea să se asigure că drepturile sale legislative în baza art. 114 TFUE nu erau eludate prin legislația adoptată pe baza unui alt articol din tratat care îi conferea drepturi mai puțin extinse în procesul legislativ^[26].

Testul general propus de CEJ pentru soluționarea unor astfel de litigii privind limitele consta în a acorda atenție naturii, scopului și conținutului actului în cauză^[27]. În cazul în care acești factori arată că măsura vizează mai mult de un domeniu din tratat, atunci ar putea fi necesar ca aceasta să îndeplinească cerințele juridice a două articole din tratat^[28]. Nu se insistă însă asupra acestui aspect în cazul în care bazele juridice relevante din cele două articole prevăd proceduri incompatibile^[29] sau atunci când unul dintre scopuri predomină în mod clar^[30]. În prezent, litigiile privind limitele sunt mai puțin probabil să apară, din moment ce procedura legislativă ordinară, succesoarea procedurii codeciziei, este aplicabilă pentru multe articole din tratat.

(ii) Articolul 114: limitele

Articolul 114 este formulat în termeni generali, dar CEJ a confirmat în cauza *Tobacco Advertising* că acesta are limite^[31]. CEJ a anulat o directivă^[32] menită să armonizeze legislația referitoare la publicitatea și sponsorizarea produselor din tutun. Ea a interpretat art. 95 în lumina art. 3 alin. (1) lit. c) și art. 14 CE, și a concluzionat că măsurile trebuie să fie destinate îmbunătățirii condițiilor de instituire și funcționare a pieței interne.

[24] Pentru o interpretare extensivă a „măsurilor”, a se vedea cauza C-359/92, *Germania/Consiliul* [1994] ECR I-3681.

[25] Cauza C-338/01, *Comisia/Consiliul* [2004] ECR I-4829, pct. 54-60; cauza C-533/03, *Comisia/Consiliul* [2006] ECR I-1025, pct. 43-48.

[26] A se vedea, e.g., cauza 68/86, *Regatul Unit/Consiliul* [1988] ECR 855; cauza 11/88, *Comisia/Consiliul* [1989] ECR 3799; cauza C-151/91, *Comisia/Consiliul* [1993] ECR I-939; cauza C-187/93, *Parlamentul European/Consiliul* [1994] ECR I-2857.

[27] Cauza C-300/89, *Comisia/Consiliul* [1991] ECR I-2867; cauza C-426/93, *Germania/Consiliul* [1995] ECR I-3723; cauza C-271/94, *Parlamentul European/Consiliul* [1996] ECR I-1689.

[28] Cauza 165/87, *Comisia/Consiliul* [1988] ECR 5545.

[29] Cauza C-388/01 (supra, nota 25).

[30] Cauza C-137/12, *Comisia/Consiliul* EU:C:2013:675, pct. 53.

[31] Cauza C-376/98, *Germania/Parlamentul European și Consiliul* [2000] ECR I-8419; T. HERVEY, „Up in Smoke? Community (Anti)-Tobacco Law and Policy” (2001) 26 ELRev 101.

[32] [1998] JO L213/9.

Articolul 95 CE nu conferea, după cum au susținut Comisia, Consiliul, și PE^[33], o competență generală de reglementare a pieței. Aceasta, a afirmat CEJ, ar fi contrară art. 3 alin. (1) lit. c) și art. 14 CE și ar fi incompatibilă cu principiul din art. 5 CE conform căruia competențele Comunității se limitează la cele expres atribuite^[34]. CEJ a reținut că o măsură adoptată pe baza art. 95 CE trebuie să aibă cu adevărat, ca obiectiv îmbunătățirea condițiilor de înstituire și funcționare a pieței comune. În măsura în care folosirea art. 95 CE ar fi justificată de simple disparități între normele naționale și de riscul abstract al obstacolelor în calea exercitării libertăților fundamentale sau al distorsionării concurenței, atunci controlul judiciar al respectării bazei juridice adecvate ar deveni „inefice”^[35]. Orice distorsionare a concurenței trebuie să fie apreciabilă din moment ce, în caz contrar, „competențele legiuitorului comunitar ar fi practic nelimitate”^[36]. CEJ trebuia să verifice dacă o măsură adoptată pe baza art. 95 CE urmărește obiectivele declarate de legiuitor^[37] și dacă distorsionarea concurenței pe care măsura pretinde să o elimine are un caracter apreciabil^[38]. CEJ a concluzionat că directiva nu fusese adoptată în mod valabil în temeiul art. 95.

În timp ce există limite ale folosirii art. 114 TFUE, jurisprudența ulterioară^[39] a arătat că CEJ este dispusă să accepte folosirea art. 114 ca bază juridică pentru măsura adoptată^[40]. Acest lucru este evident, în special în cauza *Tobacco Advertising*^[41] din anul 2006, în care CEJ a confirmat validitatea unei directive revizuite privind publicitatea tutunului, care includea interzicerea publicității prin presă și radio. Curtea a concluzionat că această măsură poate fi adoptată în mod valabil în baza art. 114, din moment ce existau disparități între legislațiile naționale relevante privind publicitatea și sponsorizarea produselor din tutun, iar aceste disparități puteau afecta concurența și schimburile interstatuale. De asemenea, CEJ a enumerat, în general, condițiile în care putea fi folosit art. 114. „Criteriul” este larg^[42]:

Rezultă (...) că, în cazul în care există obstacole în calea comerțului sau există posibilitatea ca astfel de obstacole să apară în viitor, din cauza faptului că statele membre au întreprins, sau urmează să întreprindă, în privința unui produs sau a unei categorii de produse, măsuri divergente de natură să asigure un nivel de protecție diferit și să împiedice astfel libera circulație a produsului sau a produselor respective în cadrul Comunității, art. 95 CE abilitază legiuitorul comunitar să intervină prin adoptarea măsurilor corespunzătoare, în conformitate cu art. 95 alin. (3) CE, pe de o parte, și cu principiile juridice menționate în Tratatul CE sau desprinse din jurisprudență, în special cu principiul proporționalității, pe de altă parte.

[33] Cauza C-376/98 (*supra*, nota 31), pct. 45.

[34] *Idem*, pct. 83.

[35] *Idem*, pct. 84.

[36] *Idem*, pct. 107.

[37] *Idem*, pct. 85.

[38] *Idem*, pct. 106.

[39] Cauza C-377/98, *Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul* [2001] ECR I-7079; cauza C-491/01, *The Queen/Secretary of State for Health, ex p. British American Tobacco (Investments) Ltd. și Imperial Tobacco Ltd.* [2002] ECR I-11453; cauza C-210/03, *R./Secretary of State for Health, ex p. Swedish Match* [2004] ECR I-11893.

[40] D. WYATT, „Community Competence to Regulate the Internal Market”, în M. DOUGAN și S. CURRIE (ed.), 50 *Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward* (Hart, 2009), Capitolul 5.

[41] Cauza C-380/03, *Germania/Parlamentul European și Consiliul* [2006] ECR I-11573.

[42] *Idem*, pct. 41. A se vedea, de asemenea, cauza C-301/06, *Irlanda/Parlamentul European și Consiliul* [2009] ECR I-593, pct. 63-64; cauza C-58/08, *R (la cererea Vodafone Ltd)/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* [2010] ECR I-4999, pct. 32-37; cauza C-518/07, *Comisia/Germania* [2010] ECR I-1885.

(D) ARTICOLUL 114 ALINEATUL (2)-(10):
 NUAŢĂRILE ARTICOLULUI 114 ALINEATUL (1)

Restul art. 114 nuanţează art. 114 alin. (1). *Articolul 114 alin. (2)* încorporează o excepţie la art. 114 alin. (1), prevăzând că acesta din urmă nu se aplică dispoziţiilor fiscale, celor privind libera circulaţie a persoanelor sau celor privind drepturile şi interesele lucrătorilor salariaţi. Aceste domenii au fost considerate de statele membre ca fiind extrem de sensibile, de aici rezultând şi, excluderea lor din art. 114 alin. (1). Legislaţia în aceste domenii va trebui prin urmare, să fie adoptată pe baza art. 115 sau a unei prevederi speciale din tratat^[43].

Articolul 114 alin. (3) însărcinează Comisia ca, în momentul propunerii măsurilor privind sănătatea, siguranţa, protecţia mediului şi protecţia consumatorilor, pe baza art. 114 alin. (1), să pornească de la premisa asigurării unui nivel de protecţie ridicat, ţinând seama, în special, de orice evoluţie nouă întemeiată pe fapte ştiinţifice. Parlamentul European şi Consiliul trebuie, de asemenea, să îşi folosească atribuţiile în vederea atingerii acestui obiectiv. Articolul 114 alin. (3) a fost inclus pentru a împăca state ca Germania şi Danemarca, care erau îngrijorate că măsurile de armonizare ar putea să nu fie suficient de riguroase. Formularea art. 114 alin. (3) nu impune, însă, adoptarea de măsuri în conformitate cu standardele proprii statelor cu un nivel de protecţie ridicat. El nu impune decât ca punctul de plecare să îl constituie un nivel de protecţie ridicat.

Articolul 114 alin. (4)-(9) s-au bucurat de cea mai mare atenţie. Dispoziţiile sale sunt complexe şi trebuie, prin urmare, să fie redată în întregime:

4. În cazul în care, după adoptarea unei măsuri de armonizare de către Parlamentul European şi Consiliu, de către Consiliu sau Comisie, un stat membru consideră necesară menţinerea dispoziţiilor de drept intern justificate de cerinţele importante prevăzute la articolul 36 sau referitoare la protecţia mediului ambiant ori a mediului de lucru, acesta adresează Comisiei o notificare, indicând motivele menţinerii acestor dispoziţii

5. De asemenea, fără a aduce atingere alineatului (4), în cazul în care, după adoptarea unei măsuri de armonizare de către Parlamentul European şi Consiliu, de către Consiliu sau Comisie, un stat membru consideră necesară introducerea unor dispoziţii de drept intern întemeiate pe dovezi ştiinţifice noi referitoare la protecţia mediului ambiant ori a mediului de lucru, din cauza unei probleme specifice statului membru respectiv, apărute după adoptarea măsurii de armonizare, acesta adresează Comisiei o notificare privind măsurile avute în vedere şi motivele adoptării acestora.

6. În termen de şase luni de la notificările prevăzute la alineatele (4) şi (5), Comisia aprobă sau respinge dispoziţiile respective de drept intern, după ce a verificat dacă acestea constituie sau nu un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricţie disimulată în comerţul dintre statele membre şi dacă acestea constituie sau nu un obstacol în funcţionarea pieţei interne.

În absenţa unei decizii a Comisiei adoptate în acest termen, dispoziţiile de drept intern prevăzute la alineatele (4) şi (5) se consideră aprobate.

[43] Pentru dispoziţiile fiscale art. 113 TFUE impune unanimitatea în cadrul Consiliului şi consultarea PE; pentru libera circulaţie a persoanelor, art. 21 alin. (2) TFUE aplică procedura legislativă ordinară, cu excepţia faptului că art. 21 alin. (3) se aplică dispoziţiilor referitoare la securitatea sau protecţia socială şi necesită unanimitatea în Consiliu şi consultarea cu PE, pentru drepturile lucrătorilor salariaţi, a se vedea art. 46 şi art. 48 TFUE.

În cazul în care complexitatea problemei justifică acest lucru și dacă nu există nici un pericol pentru sănătatea umană, Comisia poate notifica statului membru în cauză că termenul prevăzut de prezentul alineat poate fi prorogat cu un nou termen de până la șase luni.

7. În cazul în care, în temeiul alineatului (6), un stat membru este autorizat să mențină sau să introducă dispoziții de drept intern care derogă de la o măsură de armonizare, Comisia examinează de îndată dacă este oportun să propună o adaptare a acestei măsuri.

8. În cazul în care un stat membru invocă o problemă deosebită de sănătate publică într-un domeniu care a făcut în prealabil obiectul măsurilor de armonizare, acesta informează Comisia, care analizează de îndată dacă este necesar să propună Consiliului măsuri adecvate.

9. Prin derogare de la procedura prevăzută la articolele 258 și 259, Comisia și orice stat membru pot sesiza direct Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru exercită abuziv competențele prevăzute de prezentul articol.

Articolul 114 alin. (5), (7) și (8) erau dispoziții nou introduse de Tratatul de la Amsterdam, în vreme ce restul alineatelor constituie modificări ale prevederilor pre-existente. Includerea art. 114 alin. (4) a dat naștere multor comentarii critice^[44]. Geneza art. 114 alin. (4) reiese din următorul fragment.

**C.-D. EHLERMANN, The Internal Market Following the Single European Act
(Piața internă în urma Actului Unic European)^[45]**

În timp ce alineatul 1^[46] este dispoziția cea mai importantă a Actului Unic European, alineatul (4) este cel mai problematic. Scopul acestuia este același cu al alineatului anterior, anume de a proteja statele membre aflate într-o poziție minoritară de a fi forțate să accepte linia majoritară. Cu toate acestea, metoda concepută este complet diferită. În timp ce alineatul (3) urmărește să păstreze abordarea urmată de Comunitate în trecut, alineatul (4) reprezintă un nou punct de plecare radical.

Originile sale se regăsesc în faptul că Regatul Unit și mai târziu Irlanda au dorit să protejeze anumite măsuri speciale legate de statutul regiunii lor împotriva amenințării votului majoritar. Niciuna dintre aceste țări nu a fost mulțumită de garanția oferită de alineatul (3), însă ambele au fost de acord că reținerea cerinței unanimității ar fi slăbit articolul 100a.

Calea de ieșire din această dilemă era alineatul (4), care a fost elaborat de Consiliul European însuși. (...)

Orice evaluare a art. 114 alin. (4)-(9) trebuie să țină seama de aspecte politice și juridice. Din *perspectivă politică*, multe dintre temerile cele mai dramatice referitoare la impactul art. 114 alin. (4) nu au fost confirmate. Preocupările că statele membre vor căuta să invoce cu regularitate articolul, pentru a împiedica aplicarea măsurilor de armonizare, s-au dovedit nefondate.

Din *perspectivă juridică*, preocupările statelor membre care pot determina aplicarea art. 114 alin. (4) sunt limitate: aspectele cuprinse în art. 36 TFUE, plus mediul ambiant și mediul de lucru. Tratatul de la Amsterdam a limitat și mai mult art. 114 alin. (4). Acesta se referea anterior la un stat care „aplică” dispoziții naționale pentru unul dintre motivele precizate, dar acum este formulat în termeni de „menținere” a acelor dispoziții. Prin urma-

[44] P. PESCATORE, „Some Critical Remarks on the «Single European Act»” (1987) 24 CMLRev 9.

[45] Supra, nota 14, 389.

[46] Al art. 100a CEE de la acel moment, acum art. 114 TFUE.

re, un stat membru nu poate invoca articolul pentru a justifica dispoziții naționale *noi* care derogă de la măsura de armonizare, ci poate doar să justifice *menținerea* dispozițiilor existente^[47]. Din contră, art. 114 alin. (5) se ocupă cu situațiile în care statele membre caută să *introducă o măsură națională nouă* după adoptarea directivei de armonizare. Preocupările statului membru care pot atrage aplicarea art. 114 alin. (5) sunt și mai limitate: trebuie să existe dovezi științifice noi referitoare la mediul înconjurător etc. și trebuie să existe o problemă specifică aceluia stat^[48].

Articolul 114 alin. (4) și (5) constituie excepții care derogă de la principiile tratatului și prin urmare, vor fi interpretate restrictiv de către Comisie și de către CJUE. Sarcina de a dovedi că sunt îndeplinite condițiile sale de aplicare revine statului membru^[49]. Competențele de control ale Comisiei au fost întărite prin art. 114 alin. (6). Anterior Tratatului de la Amsterdam, art. 100a alin. (4) era formulat în termeni de Comisia „confirmă” dispozițiile naționale. Articolul 114 alin. (6) vorbește în prezent despre Comisia care le „aprobă sau respinge”. Acest transfer al accentului a fost confirmat prin modificarea art. 114 alin. (4) de către Tratatul de la Amsterdam, prin care se solicita statelor membre să explice motivele pentru menținerea dispozițiilor naționale^[50]. În plus, CEJ a confirmat că deține competența de control judiciar asupra invocării art. 114 alin. (4)^[51]. Procedura prevăzută de art. 114 nu este, totuși, în întregime contradictorie. Articolul 114 alin. (7) și (8), introduse de Tratatul de la Amsterdam, sunt menite să faciliteze ajungerea la o soluție prin negociere.

Articolul 114 alin. (10) cuprinde ultima nuanțare a art. 114 alin. (1). Acesta prevede că măsurile de armonizare pot include clauze de salvagardare, care autorizează statele membre să adopte, pentru unul din motivele fără caracter economic prevăzute la art. 36 TFUE, măsuri provizorii, care fac obiectul unei proceduri comunitare de control. Recurgerea la art. 36 este, de regulă, exclusă atunci când au fost adoptate măsuri comunitare de armonizare. Scopul art. 114 alin. (10) este acela de a permite unui stat membru, sub rezerva aplicării unei proceduri comunitare de control, să adopte măsuri temporare în eventualitatea unui pericol spontan și neprevăzut care amenință sănătatea, viața etc.

6. PIAȚA INTERNĂ: NOUA ABORDARE LEGISLATIVĂ FAȚĂ DE COMERCIALIZAREA PRODUSELOR ȘI ARMONIZARE

(A) RAȚIONAMENTUL NOII ABORDĂRI

Anterior, am remarcat că finalizarea pieței unice depindea de două condiții: necesitatea unei reforme a procedurii legislative, pentru a facilita adoptarea măsurilor de finalizare a pieței interne, precum și necesitatea unei noi abordări față de armonizare, pentru a face mai ușoară adoptarea acestor măsuri.

Reformele procesului legislativ nu ar fi fost suficiente pentru a obține piața internă, cu toate că acum măsurile de armonizare puteau fi adoptate mai ușor. Aceasta se datora

[47] Cauza C-3/00, *Comisia/Danemarca* [2003] ECR I-2643, pct. 57-58.

[48] *Idem*, pct. 57-59; cauza T-234/04, *Țările de Jos/Comisia* [2007] ECR II-4589, pct. 58.

[49] Cauzele C-439 și 454/05, *P Land Oberösterreich și Austria/Comisia* [2007] ECR I-7141.

[50] Art. 114 alin. (5) cuprinde o cerință similară de motivare.

[51] Cauza C-41/93, *Franța/Comisia* [1994] ECR I-1829, cauza C-3/00 (*supra*, nota 47); cauza T-234/04, *Țările de Jos/Comisia* (*supra*, nota 48).

faptului că tehnicile de armonizare tradiționale prezentau o serie de dezavantaje^[52]: erau lente și generau o uniformitate excesivă. Nu s-a reușit dezvoltarea de legături între armonizare și standardizare, ajungându-se la incoerențe și pierdere de timp. Problemele de certificare și testare nu erau suficient tratate, iar implementarea în cadrul statelor membre era imperfectă.

Comisia a recunoscut aceste neajunsuri în Cartea Albă^[53]. Astfel, în propunerile sale pentru o Nouă abordare privind armonizarea tehnică și standardele^[54], Comisia a admis că experiența a demonstrat dificultățile abordării existente, care era construită pe încercările de a armoniza prin intermediul unor previziuni tehnice detaliate. Comisia a recunoscut că în anumite domenii, rezultatele armonizării fuseseră neglijabile, din cauza multitudinii de reglementări tehnice naționale și a vitezei schimbărilor tehnologice.

(B) ELEMENTELE NOII ABORDĂRI

Direcția generală a noii abordări față de armonizare reiese din fragmentul din Cartea Albă a Comisiei privind finalizarea pieței interne. Astfel, urma să se aplice recunoașterea reciprocă prin intermediul principiului *Cassis de Dijon*^[55]. Normele naționale care nu se încadrau într-una dintre cerințele obligatorii erau invalide; armonizarea legislativă urma să fie restrânsă la fixarea standardelor de sănătate și securitate și urma să aibă loc o promovare a standardizării europene. În noua abordare legislativă, puteau fi identificate o serie de elemente privind armonizarea și comercializarea produselor^[56].

(i) Furnizarea de informații: Normele naționale care ar putea obstrucționa libera circulație

Prin Directiva 83/189^[57], în prezent înlocuită de Directiva 98/34^[58], statele membre sunt obligate să furnizeze informații. Această măsură, cunoscută ca Directiva informațiilor reciproce sau Directiva transparenței, impune unui stat obligația de a informa Comisia înainte de a adopta orice reglementare obligatorie din punct de vedere juridic, prin care fixează un standard tehnic, cu excepția cazului în care transpune un standard european sau internațional. Ulterior, comisia notifică celelalte state, iar adoptarea măsurii naționale este amânată cel puțin trei luni, în scopul examinării eventualelor amendamente. Se poate ajunge la un an de întârziere, în cazul în care Comisia decide să avanseze o directivă de armonizare pe acel subiect. Directiva a prins mai multă forță prin hotărârea CEJ în cauza

[52] J. PELKMANS, „The New Approach to Technical Harmonization and Standardization” (1987) 25 JCMS 249, 252-253; M. Egan, *Constructing a European Market* (Oxford University Press, 2001), 78-81.

[53] COM(85) 310, pct. 64.

[54] Bul. CE 1-1985.

[55] Cauza 120/78 (supra, nota 2).

[56] Întărirea implementării directivelor noii abordări, COM(2003)240.

[57] [1983] JO L109/8; S. WEATHERILL, „Compulsory Notification of Draft Technical Regulations: The Contribution of Directive 83/189 to the Management of the Internal Market” (1996) 16 YBEL 129.

[58] Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice [1998] JO L204/37; regimul a fost extins la serviciile de informare prin Directiva 98/48/CE [1998] JO L217/18; Operarea Directivei 98/34 din 2002-2005, COM(2007) 125 final; Operarea Directivei 98/34 în 2009 și 2010, COM(2011) 853 final.

CIA^[59], care a decis că nu putea fi invocată o măsură națională care nu a fost notificată în conformitate cu directiva.

Pelkmans a demonstrat importanța acestui regim de examinare a proiectelor legislative naționale care, în cazul în care ar fi adoptate, ar putea împiedica libera circulație și munca depusă de comitetul 98/34 pentru a preveni ca astfel de bariere să devină realitate^[60]. Procedura rezolvă aproximativ 95% din cazuri, astfel încât să se asigure că reglementarea națională propusă este conformă cu dreptul UE.

(ii) Furnizarea de informații: Obstacole în calea liberei circulații și perturbarea gravă a comerțului

O altă obligație de a furniza informații poate fi regăsită în Regulamentul nr. 2679/98, care impune statelor membre să notifice Comisia în cazul în care dețin informații relevante privind obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor care pot duce la perturbarea gravă a comerțului și prejudicii cauzate persoanelor private, și care necesită măsuri imediate pentru a opri perpetuarea situației^[61]. Statele membre au obligația de a adopta toate măsurile necesare și proporționale pentru a asigura libera circulație a mărfurilor și să notifice Comisiei măsurile astfel întreprinse.

(iii) Recunoașterea reciprocă: Dimensiunea normativă

Recunoașterea reciprocă^[62] reprezintă esența strategiei CJUE și a Comisiei^[63]. Această strategie are dimensiuni normative și practice, care vor fi explicate pe rând. Este general cunoscut faptul că recunoașterea reciprocă presupune o strategie de guvernare^[64] și întruchipează o alegere cu privire la modul în care se realizează integrarea de piață^[65].

O astfel de integrare ar putea fi favorizată prin acordarea priorității controlului exercitat de statul gazdă, sub rezerva nediscriminării. Astfel, statele membre își deschid granițele pentru mărfurile din alte părți, cu condiția ca importatorii să întrunească standardele țării gazdă, singura obligație fiind aceea de a nu discrimina astfel de importuri. Suveranitatea politică a statului gazdă rămâne intactă și stabilește condițiile de reglementare însă consecința este că producătorii care își au sediile în alte țări trebuie să își adapteze bunurile la cerințele din fiecare stat în care doresc să vândă.

[59] Cauza C-194/94, CIA Security International SA/Signalson SA și Securitel Sprl [1996] ECR I-2201; cauza C-443/98, Unilever/Central Food [2000] ECR I-7535; cauza C-303/04, Lidl Italia [2005] ECR I-7865, pct. 23; cauza C-26/11, Belgische Petroleum Unie VZW/Belgische Staat EU:C:2013:44, pct. 50.

[60] J. PELKMANS, „Mutual Recognition in Goods. On Promises and Disillusions” (2007) 14 JEPP 699, 705-707.

[61] Regulamentul Consiliul (CE) nr. 2679/98 privind funcționarea pieței interne în legătură cu libera circulație a mărfurilor între statele membre [1998] JO L337/8, dar pentru punctele slabe ale acestui regulament, a se vedea Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind aplicarea Regulamentului nr. 2679/98, COM(2001) 160 final.

[62] K. ARMSTRONG, „Mutual Recognition”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market* (Hart, 2002), Capitolul 9; F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (ed.), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process* (Palgrave Macmillan, 2005); M.P. MADURO, „So Close and Yet So Far: The Paradoxes of Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 814; K. NICOLAIDIS, „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 682; PELKMANS (supra, nota 60); S. SCHMIDT, „Mutual Recognition as a New Mode of Governance” (2007) 14 JEPP 667.

[63] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/free-movement-non-harmonised-sectors/mutual-recognition/index_en.htm.

[64] MADURO (supra, nota 62); SCHMIDT (supra, nota 62).

[65] SCHMIDT (supra, nota 62).

O a doua strategie pentru integrarea de piață este armonizarea la nivelul UE, depășindu-se prin aceasta diversitatea reglementărilor naționale. Aceasta presupune însă, costuri importante de negociere și un „transfer vertical de suveranitate” către nivelul supranațional^[66]. Politica rămâne modul de stabilire a regimului normativ, dar politica are loc mai degrabă la nivel supranațional, decât la nivel național.

Recunoașterea reciprocă constituie un al treilea mod de integrare de piață. Un produs fabricat în mod legal într-un stat membru trebuie să poată fi vândut în orice alt stat membru. Premisa pe care se bazează această afirmație este aceea că reglementările statelor membre abordează „soluții alternative pentru aceleași probleme”^[67]. Producătorii nu mai trebuie să își adapteze mărfurile la fiecare piață și se evită, de asemenea, costurile armonizării detaliate. Cu toate acestea, pentru recunoașterea reciprocă, este esențial ca statul gazdă să aibă competența controlului normativ. Acesta implică la rândul său un „transfer orizontal de suveranitate”, în sensul că statele membre nu mai mențin controlul asupra regimului normativ în propriile țări. Statul gazdă trebuie să accepte *prima facie* mărfurile comercializate în mod legal în conformitate cu cerințele normative ale statului de origine, ceea ce presupune ca guvernele naționale să se încreadă în regimul normativ al altor state membre^[68]. Această acceptare este însă, temperată de apărările legate de interesul public care pot fi invocate de statul gazdă în temeiul art. 36 TFUE și de cerințele obligatorii recunoscute de CEJ în hotărârea *Cassis*. Eforturile de armonizare sunt atunci concentrate asupra măsurilor care sunt încă legale în conformitate cu acestea.

(iv) Recunoașterea reciprocă: Dimensiunea practică

Recunoașterea reciprocă a fost esențială pentru integrarea de piață a UE. Prezumția generală este că aceasta funcționează foarte bine, însă lucrurile nu sunt atât de simple, Pelkmans evidențiind dificultățile practice în realizarea idealului^[69]. Aceasta se datorează în mare parte faptului că elaborarea judiciară a recunoașterii reciproce în hotărârea *Cassis* este lipsită de vizibilitate pentru mulți comercianți, în special întreprinderile mici și mijlocii, cu consecința că aceștia își adaptează produsele la cerințele statelor gazdă, chiar dacă nu au această obligație în temeiul dreptului UE.

Această problemă a fost recunoscută de Comisie^[70], care a admis că recunoașterea reciprocă nu operează întotdeauna în mod eficient. În această situație, Comisia a făcut propuneri pentru îmbunătățirea acesteia^[71]. Ar trebui să existe o monitorizare crescută a recunoașterii reciproce din partea Comisiei, completată de măsuri care să îmbunătățească conștientizarea recunoașterii reciproce de către producătorii de mărfuri și servicii. Statele membre ar trebui să soluționeze cererile privind recunoașterea reciprocă într-un termen rezonabil, și ar trebui să includă clauze privind recunoașterea reciprocă în legislația națională.

[66] *Idem*, 672.

[67] *Ibidem*.

[68] MADURO (*supra*, nota 62).

[69] PELKMANS (*supra*, nota 60).

[70] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliului, Recunoașterea reciprocă în contextul urmărilor planului de acțiune pentru piața unică, 16 iunie 1999.

[71] Recunoașterea reciprocă (*supra*, nota 70), 7-12; Comunicarea interpretativă a Comisiei privind facilitarea accesului produselor la piețele altor state membre: aplicarea practică a recunoașterii reciproce [2003] JO C265/2.

(v) *Recunoașterea reciprocă: Controlul asupra derogărilor statelor membre*

Mai recent, Comisia a recurs recent la măsuri legislative dure pentru a îmbunătăți eficacitatea recunoașterii reciproce, impunând controale mai stricte ale derogărilor statelor membre de la libera circulație. Abordarea anterioară se baza pe schimbul de informații privind măsurile naționale care derogau de la libera circulație a mărfurilor. Decizia 3052/95^[72] impunea statelor membre o obligație de a notifica Comisiei situațiile în care lua măsuri pentru a împiedica introducerea pe piața lor a mărfurilor fabricate legal într-un alt stat membru.

Această strategie nu a avut, însă, succes și a fost înlocuită în 2008^[73] cu o abordare mai dură. Un stat membru care decide să împiedice sau să restrângă libera circulație a mărfurilor comercializate în mod legal în alt stat membru, pentru motivele enumerate la art. 36 TFUE sau datorită cerințelor obligatorii din *Cassis*, trebuie să notifice în scris importatorul. Acesta din urmă dispune de douăzeci de zile în care poate înainta comentarii pentru a contesta decizia. În lumina acelor comentarii, statul membru ia o decizie finală, aceasta urmând a fi comunicată importatorului și Comisiei. În cazul în care statul membru își menține decizia de a refuza sau a restrânge importul, acesta trebuie să o motiveze. Decizia trebuie să poată fi contestată în fața instanțelor naționale. Statele membre au, în plus, obligația de a înființa „Puncte de contact privind produsele”, care oferă informații importatorilor în ceea ce privește regulile tehnice aplicabile anumitor tipuri de produse și informații privind principiul recunoașterii reciproce din acel stat membru.

(vi) *Noua abordare: armonizare și standardizare*

„Noua abordare” față de armonizarea legislativă este folosită pentru regulile naționale care supraviețuiesc verificării în temeiul art. 36 TFUE și/sau cerințelor obligatorii din *Cassis*. În aceste cazuri, armonizarea UE se limitează la a stabili cerințele esențiale privind sănătatea și siguranța^[74]. Până acum, peste treizeci de astfel de directive au fost adoptate pe baza noii abordări sau pe baza principiilor asemănătoare acestora^[75]. Fiecare măsură se referă la un domeniu general de produse, cum ar fi echipamentul personal de protecție, jucării, construcția produselor, explozibili, aparatură medicală și altele asemenea. Prin urmare, o directivă se poate aplica în cazul a sute sau mii de produse care se încadrează în categoria generică relevantă. Volumul de comercializare a produselor acoperit de sectoarele majore în care s-a aplicat noua abordare a fost estimat ca depășind 1.500 miliarde de euro *per annum*. Esența acestei abordări este surprinsă de Pelkmans.

^[72] Decizia 3052/95/CE a Parlamentului European și al Consiliului privind stabilirea procedurii pentru schimbul de informații privind măsurile interne de derogare de la principiul liberei circulații a mărfurilor în cadrul Comunității [1995] JO L321/1.

^[73] Regulamentul (CE) nr. 764/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a unor proceduri de aplicare a anumitor norme tehnice naționale pentru produsele comercializate în mod legal în alt stat membru și de abrogare a Deciziei nr. 3052/95/EC [2008] JO L218/21.

^[74] http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/technical_harmonisation/l210_01a_en.htm.

^[75] www.newapproach.org/.

J. PELKMANS, The New Approach to Technical Harmonization and Standardization

(Noua abordare a armonizării tehnice și a standardizării)^[76]

- armonizarea legislației se limitează la adoptarea (...) cerințelor esențiale de securitate (...) pe care trebuie să le îndeplinească produsele lansate pe piață pentru a beneficia de liberă circulație în cadrul Comunității;
- având în vedere progresul tehnic, cade în sarcina organelor de standardizare competente (private) să formuleze specificațiile tehnice pe baza cărora producătorii trebuie să își fabrice și să își comercializeze produsele, conformându-se cerințelor fundamentale ale directivelor;
- aceste specificații tehnice nu sunt obligatorii și își păstrează caracterul de standarde (europene) voluntare;
- dar în același timp, guvernele sunt obligate să presupună că produsele fabricate în conformitate cu standardele europene îndeplinesc „cerințele fundamentale” stipulate în directivă. Această prezumție garantează accesul liber al întreprinderilor pe piață.

Atunci când un standard a fost aprobat de către Comisie și publicat în Jurnalul Oficial, toate statele membre trebuie să accepte mărfurile care sunt conforme cu acesta. În cazul în care un stat membru pune la îndoială faptul că un standard ar fi conform obiectivelor de securitate fixate în directivă, acestuia îi va reveni sarcina de a-și dovedi afirmațiile. O inversare corespunzătoare a sarcinii probei are loc în cazul producătorilor, în următorul sens: producătorii au posibilitatea de a fabrica produse în conformitate cu alte norme decât cele fixate, însă, în acest caz, producătorului îi revine sarcina probei cu privire la faptul că mărfurile îndeplinesc cerințele esențiale specificate în directivă.

Standardizarea europeană este esențială pentru „noua abordare” a armonizării^[77]. Aceasta reduce barierele în calea schimburilor intra-UE și crește competitivitatea industriei europene^[78]. Principalele organe sunt Comitetul European pentru Standardizare (CEN)^[79], Comitetul European pentru Standardizarea Electrotehnică (CENELEC)^[80] și Institutul European de Standarde în Telecomunicații (ETSI)^[81]. Aceste organe sunt organizații private, CEN și CENELEC fiind organizații tehnice non-profit înființate în conformitate cu dreptul belgian în anul 1961, respectiv 1973, iar ETSI fiind o organizație non-profit înființată în conformitate cu dreptul francez în anul 1986. Acestea „garantează că procesele de standardizare au loc în paralel cu armonizarea la nivelul Consiliului și se bazează pe «cerințe esențiale»”^[82]. Cu condiția respectării „cerințelor esențiale” stabilite de directivă, este foarte posibil ca standardizarea să fie aprobată.

Standardul va fi elaborat de un Comitet Tehnic al organului de standardizare. Standardele pot fi mandatate sau nemandate. Primele sunt create atunci când Comisia invită organele de standardizare să elaboreze un standard; iar cele din urmă, atunci când inițiativa pornește de la însuși organul de standardizare. Conformitatea cu un standard solicitat înseamnă că produsul este prezumat ca fiind sigur conform Directivei privind răspunderea

^[76] *Supra*, nota 52, cu italice în original.

^[77] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/index_en.htm.

^[78] PELKMANS (*supra*, nota 52), 260; Rolul Standardizării Europene în cadrul politicilor și legislației europene,

COM(2004) 674, [2.2]; Către o contribuție sporită a standardizării la inovare în Europa, COM(2008) 133 final.

^[79] www.cen.eu/Pages/default.aspx.

^[80] www.cenelec.eu/.

^[81] www.etsi.org/.

^[82] PELKMANS (*supra*, nota 52), 256.

generală pentru produse^[83] și că poate, cu îndeplinirea anumitor condiții, să circule liber în cadrul UE. Standardele sunt publicate în Jurnalul Oficial.

Comisia a publicat un Plan de acțiune pentru standardizarea europeană în 2006, în care dezvoltă ideile prefigurate în cadrul Comunicării sale din 2004, și a publicat planuri actualizate în anii ulteriori. Planurile de acțiune au fost menite să consolideze utilizarea standardizării în diferite domenii politice și să îmbunătățească eficiența și coerența acesteia, incluzând în această privință strategii pentru a promova participarea părților interesate^[84].

Este important să fim clari în ceea ce privește legătura dintre armonizarea a cerințelor esențiale de către UE și procesul de standardizare. O directivă adoptată în temeiul noii abordări va stabili în termeni generali cerințele de sănătate și securitate pe care trebuie să le întrunească mărfurile. Fixarea standardelor ajută producătorii să dovedească conformitatea cu aceste cerințe esențiale și să permită inspecțiile pentru a testa conformitatea cu acestea. Promovarea standardelor UE stimulează acest proces prin încurajarea dezvoltării unui consens cu privire la standardele relevante într-un anumit domeniu. Posibilitatea recunoscută unui producător de a demonstra că mărfurile sale îndeplinesc cerințele esențiale de securitate, chiar dacă ele nu sunt conforme standardelor UE, oferă flexibilitate.

Noua abordare față de armonizare are avantaje considerabile. Directivele pot fi elaborate mai ușor, din moment ce sunt mai puțin detaliate. „Euro-uniformitatea” excesivă a abordării tradiționale este evitată prin combinarea obiectivelor de securitate stipulate cu flexibilitatea în ceea ce privește standardele prin intermediul cărora se poate obține conformitatea. Nevoia de unanimitate este preîntâmpinată prin art. 114. Armonizarea și standardizarea sunt adiacente. Pot fi elaborate mai multe directive UE și astfel diferența dintre armonizarea comunitară și volumul reglementărilor tehnice naționale poate fi redusă. Stimulentele pentru implementarea directivelor de către statele membre au fost crescute prin intermediul doctrinei judiciare, cum ar fi răspunderea materială a statului^[85]. După cum vom vedea mai jos, acest lucru nu înseamnă că noua abordare a fost lipsită de probleme^[86].

(vii) Noua abordare față de armonizare și standardizare: Reformele din 2008 și 2012

În scopul de a o face mai eficientă, noua abordare a fost modificată în anul 2008. Decizia^[87] rezultantă a stabilit anumite principii generale menite să se aplice asupra legislației sectoriale pentru a încuraja coerența. Prin urmare, aceasta a constituit un cadru orizontal general pentru legislația de armonizare viitoare și un text de referință pentru legislația existentă, deși nevoile specifice ale unui anumit domeniu sectorial ar putea dicta o abordare diferită de reglementare^[88].

[83] Directiva 2001/95/EC a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța generală a produselor [2002] JO L11/4, art. 3 alin. (2).

[84] Rolul standardizării (*supra*, nota 78). Planurile de acțiune sunt disponibile http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/implementation-action-plan/index_en.htm.

[85] Capitolul 8.

[86] Pp. 700-702.

[87] Decizia 768/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 iulie 2008 privind un cadru comun pentru comercializarea produselor și de abrogare a Deciziei 93/465/CEE [2008] JO L218/82. A se vedea, de asemenea, Regulamentul (CE) nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93 [2008] JO L218/30.

[88] Decizia 768/2008 (*supra*, nota 87), art. 2.

Principiul de bază este acela că armonizarea UE se limitează la fixarea cerințelor esențiale care stabilesc nivelul unei astfel de protecții, sub rezerva condiției că, în cazul în care recurgerea la cerințele esențiale nu este posibilă sau nu este adecvată, ținând seama de obiectivul de a asigura o protecție corespunzătoare a consumatorilor, a sănătății publice și a mediului și de alte aspecte de interes public, se pot stabili specificații detaliate în legislația de armonizare^[89]. Conformarea cu cerințele esențiale se face *prima facie* prin conformarea cu standardele adoptate, păstrându-se posibilitatea conformării prin alte mijloace^[90]. În cazul în care legislația de armonizare solicită o evaluare a conformității în privința unui anumit produs, procedurile care urmează a fi folosite trebuie alese dintre modulele precizate în Anexa II a Deciziei^[91].

Anexele Deciziei fixează în detaliu o „matriță” de dispoziții care pot fi folosite în cadrul directivelor noii abordări. Acestea cuprind: obligațiile producătorului, importatorului și distribuitorului de mărfuri acoperite de astfel de directive; obiecția oficială față de standardele armonizate; declarația că produsul a fost fabricat în conformitate cu cerințele esențiale din directivă; înregistrarea mărcii CE; regulile referitoare la organele de evaluare a conformității și procedurile de evaluare a conformității.

Regimul de standardizare a fost el însuși reformat în 2012, prin intermediul unui nou regulament care tratează o serie de chestiuni, inclusiv prevederi privind transparența, participarea grupurilor de interes, planificarea agendei anuale a UE privind standardizarea și coordonarea între inițiativele de standardizare la nivel național, la nivelul UE și la nivel internațional^[92].

(viii) Armonizarea: Minim și maxim

UE dispune de mai multe opțiuni atunci când adoptă legislația de armonizare^[93]. Ea poate adopta legislație care fixează standardele minime, însă care nu împiedică statele membre să fixeze standarde mai exigente. Armonizarea minimă permite statelor membre să mențină standarde de reglementare mai stricte decât cele prescrise de standardele UE, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu tratatul. Legislația UE stabilește pragul de jos, iar tratatul, pragul de sus, statele membre fiind libere să își urmeze politicile proprii între aceste granițe. Alternativ, UE poate adopta legislație maximală care acoperă întregul domeniu. Aceasta presupune o reglementare exhaustivă a domeniului respectiv, regulile UE fixând atât pragul de jos, cât și pe cel de sus ale protecției normative, cu corolarul împiedicării statelor membre de a mai adopta măsuri în domeniu. Există indicii în sensul că Comisia

[89] *Idem*, art. 3 alin. (1).

[90] *Idem*, art. 3 alin. (2).

[91] *Idem*, art. 4 alin. (1).

[92] Regulamentul (UE) nr. 1025/2012 al Parlamentului European și Consiliului din 25 octombrie 2012 privind standardizarea europeană [2012] JO L316/12.

[93] A. MCGEE și S. WEATHERILL, „The Evolution of the Single Market—Harmonisation or Liberalisation” (1990) 53 MLR 578, 582; S. WEATHERILL, „Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community”, în D. O’KEEFE și P. TWOMEY (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (Chancery Law Publishing, 1994), Capitolul 2; M. DOUGAN, „Minimum Harmonization and the Internal Market” (2000) 37 CMLRev 853; S. WEATHERILL, „Pre-Emption, Harmonization and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market* (Hart, 2002), Capitolul 2; S. WEATHERILL, „Supply of and Demand for Internal Market Regulation: Strategies, Preferences and Interpretation”, în N. NIC. SHUIBHNE (ed.), *Regulating the Internal Market* (Edward Elgar, 2006) 42-49.

favorizează acum armonizarea maximă, cel puțin în domenii cum ar fi politica privind protecția consumatorilor^[94].

Cu toate acestea, dacă măsura de armonizare este menită să excludă măsurile naționale care diferă de directiva UE, ar putea fi o chestiune controversată. În cauza *Ratti*^[95], CEJ a trebuit să stabilească dacă Directiva 73/173 privind împachetarea și etichetarea substanțelor periculoase împiedica un stat să prescrie „obligatii și limitări care sunt mai precise sau în orice caz diferite față de cele fixate în directivă”. Normele italiene solicitau atașarea mai multor informații pe pachet decât cele specificate în directivă. Curtea a reținut că directiva era menită să împiedice statul să prevadă reguli proprii mai stricte.

Dimpotrivă, se poate observa uneori că directiva reglementează doar parțial domeniul. În cauza *Grunert*^[96], un producător francez de conservanți alimentari care conțineau acid lactic și acid citric a fost acuzat de vânzarea de conservanți în scopul utilizării în producerea anumitor cârnuri de porc. Dreptul francez interzicea folosirea conservanților cu excepția cazului în care sunt autorizați de autoritățile naționale, iar acizii folosiți nu se aflau pe lista națională. Directivele 64/54 și 70/357 enumerau însă cei doi acizi printre cei care puteau fi utilizați pentru protejarea hranei împotriva deteriorării. Aceasta era apărarea lui Grunert. Directivele prevedeau în continuare că, în anumite condiții, ele nu aduceau atingere dispozițiilor dreptului național care specificau produsele alimentare cărora li se puteau adăuga conservanți enumerați. Așadar, CEJ a hotărât că statul membru dispunea de o marjă de apreciere cu privire la produsele alimentare la care se puteau adăuga conservanți.

7. PIAȚA INTERNĂ: TENSIUNI ȘI PREOCUPĂRI

Până acum, analiza a arătat avantajele noii abordări în privința armonizării. Ar fi, însă, greșit să ne imaginăm că strategia pieței unice a fost lipsită de probleme. În literatură au fost remarcate o serie de tensiuni.

(A) INTERESELE CONSUMATORILOR ȘI PUTEREA COMERCIALĂ

Una dintre preocupări este dacă interesele consumatorilor sunt suficient protejate în procesul de realizare a pieței unice. Multe norme naționale care împiedică comerțul intra-UE sunt menite să protejeze consumatorii. Acest lucru a fost recunoscut în tratat, prin dispoziții ca art. 36 TFUE, iar în jurisprudența CEJ, prin intermediul cerințelor obligatorii *Cassis*. Comisia a acceptat acest fapt din moment ce armonizarea, conform noii abordări, va fi necesară în situații în care statele membre au interese legitime privind sănătatea și securitatea. Problema este dacă astfel de directive echilibrează în mod adecvat interesele consumatorilor cu ale producătorilor.

[94] WEATHERILL, *EU Consumer Law and Policy* (Edward Elgar, ed. a II-a, 2013), Capitolul 1; Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind drepturile consumatorilor, COM(2008) 614 final; http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/cons_acquis_en.htm.

[95] Cauza 148/78, *Pubblico Ministero/Ratti* [1979] ECR 1629.

[96] Cauza 88/79, *Ministère Public/Grunert* [1980] ECR 1827. A se vedea, de asemenea, cauza C-11/92, *R/Secretary of State for Health, ex p Gallaher Ltd* [1993] ECR I-3545; cauzele C-54 și 74/94, *Cacchiarelli* [1995] ECR I-391; cauzele C-320, 328-329 și 337-339/94, *RTI/Ministero delle Poste e Telecomunicazione* [1996] ECR I-6471.

A. MCGEE și S. WEATHERILL, The Evolution of the Single Market – Harmonisation or Liberalisation

(Evoluția pieței unice – armonizare sau liberalizare)^[97]

S-a susținut că există motive structurale pentru care noua abordare ar putea face un deserviciu consumatorilor. Dificultatea rezidă în privatizarea procesului de elaborare a standardelor care sprijină noua abordare. Din rațiuni financiare este posibil ca întreprinderile să acapareze procesul de standardizare în cadrul CEN. Organizațiile consumatorilor nu au suficiente resurse pentru a participa pe deplin la comitetele de lucru ale CEN; în orice caz, reprezentarea consumatorilor este slab organizată și întâmplătoare în mai multe state membre. (...) Dacă elaborarea standardelor ar deveni doar domeniul întreprinderilor, echilibrul dintre protecția consumatorilor și schimburile libere ar fi perturbat, dăunând încrederii publice generale în Comunitate.

[Autorii se întorc la această temă în cadrul concluziilor lor:]

Deloc surprinzător, guvernele naționale par să fie mult mai eficiente în ceea ce privește controlul direcției de dezvoltare. (...) Interesele comerciale și de afaceri au dovedit un succes mai redus în blocarea dezvoltării, dar au fost extrem de eficiente în a obține controlul asupra procesului de fixare a standardelor, precum în cazul securității jucăriilor, și în a se asigura că alte dispoziții iau forma pe care o doresc. Astfel, Regulamentul GIEE^[98] excludea participarea lucrătorilor, Directiva privind răspunderea pentru produse permitea includerea apărării bazate pe riscul de dezvoltare și Regulamentul privind fuziunile ignoră orice considerente de politică socială. Încă o dată, nu este deloc surprinzător să descoperim că interese foarte bine motivate, bine organizate și cu resurse generoase aflate în joc aici s-au dovedit eficiente. Un succes mult mai redus au reputat interesele consumatorilor și ale lucrătorilor salariați ale căror preocupări par a fi fost considerate mai puțin importante. Nici acest lucru nu ar trebui să fie o surpriză, dar este important să punem întrebarea fundamentală, ce fel de piață unică se creează aici? Răspunsul pare a fi, că o piață în care afacerile înfloresc relativ independent de o reglementare protectoare, dar interesele legitime ale altor grupuri sociale riscă să fie ignorate.

Aceste preocupări ar trebui luate în serios^[99]. Ele au fost parțial abordate prin înființarea în 1992 a ANEC, Asociația Europeană pentru Coordonarea Reprezentării Consumatorilor în Standardizare, un organ independent de agențiile europene de standardizare. Aceasta a contribuit la atenuarea preocupărilor mai sus expuse, însă nu le-a risipit. Acest lucru este extrem de important dat fiind că organismele de standardizare dispun de o libertate interpretativă considerabilă în fixarea standardelor care sunt în conformitate cu cerințele esențiale enunțate în directiva de autorizare. Nevoia de transparență și contribuția procedurală din partea grupurilor de interes afectate este comensabil mai importantă.

^[97] Supra, nota 93, 585, 595.

^[98] Grupurile europene de interes economic.

^[99] PELKMANS (supra, nota 52), 263-265; B. FARQUHAR, „Consumer Representation in Standardisation” (1995) 3 Consumer Law Journal 56; N. REICH, „Protection of Diffuse Interests in the EEC and the Perspective of Progressively Establishing an Internal Market” (1988) 11 Jnl Cons Policy 395; K. ARMSTRONG și S. BULMER, *The Governance of the Single European Market* (Manchester University Press, 1998) 157-163; E. VOS, *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Regulation: Committees, Agencies and Private Bodies* (Hart, 1999); C. JOERGES, H. SCHEPEL și E. VOS, „The Law’s Problems with the Involvement of Non-Governmental Actors in Europe’s Legislation Processes: The Case of Standardisation”, EUI Working Paper 99/9; European Association for the Coordination of Consumer Representation, ANEC, *Consumer Participation in Standardisation* (ANEC, 2000); H. SCHEPEL, *The Constitution of Private Governance* (Hart, 2005) Capitolul 2.

Astfel cum a recunoscut Comisia^[100] și astfel cum a confirmat un studiu întreprins la cerea acesteia în 2009^[101], rămân în continuare probleme referitoare la accesul la organismele de standardizare. ANEC a făcut o serie de observații orale pe marginea raportului^[102]. Ea a remarcat în special că, pentru ca Sistemul european de standardizare să răspundă nevoilor europene reale de standarde, organismele de guvernare și organele tehnice ar trebui să includă pe lângă delegațiile naționale, și reprezentanți ai actorilor economici și societali europeni cu o voce la fel de puternică; prin urmare, ar trebui să înceteze simplul „statut de observator” al celor din afara delegațiilor naționale în cadrul CEN/CENELEC. După cum a observat cu perspicacitate Russell, secretarul general al ANEC, „accesul poate fi important. Dar accesul fără influență este lipsit de sens”^[103]. Regulamentul nr. 1025/2012 a încercat, însă, găsirea unor soluții prin introducerea unor dispoziții noi privind participarea grupurilor de interes în procesul de standardizare^[104].

În plus, ar trebui să recunoaștem că aceste preocupări există și atunci când se elaborează reglementări privind siguranța produselor și altele asemenea, la nivel național. Tensiunile care decurg din dezechilibrul de putere dintre interesele consumatorilor și cele comerciale nu sunt create din cauza faptului că măsurile de armonizare sunt adoptate la nivelul UE și nu la nivel național. Ele reprezintă o trăsătură specifică majorității economiilor de piață de tip occidental. Situarea pe o poziție mai bună a intereselor consumatorilor în procesul de reglementare la nivel național sau la nivelul UE va depinde, așadar, de capacitatea intereselor comerciale, respectiv a intereselor consumatorilor de a influența procesul legislativ din cadrul UE și al statelor membre, precum și de costurile pe care le implică activarea pe aceste câmpuri politice diferite.

(B) PIAȚA UNICĂ, LIBERTATEA PIEȚEI ȘI ECHILIBRUL STRUCTURAL

O a doua tensiune inerentă proiectului de piață unică, este cea dintre piața liberă a UE și impactul său asupra economiilor mai slabe ale Uniunii. AUE a abordat această problemă prin intermediul art. 27 TFUE^[105]. Este discutabil dacă acesta a fost de ajuns pentru a rezolva dificultățile existente.

[100] Cartea verde a Comisiei privind dezvoltarea standardizării: Acțiune pentru o integrare tehnică mai rapidă în Europa, COM(90) 456 final; Utilizarea mai extinsă a standardizării în politica comunitară, COM(95) 412 final; Orientări generale pentru cooperarea dintre CEN, CENELEC și ETSI și Comisia Europeană și AELS [2003] JO C91/04; COM(2008) 133 (supra, nota 78), 8-9.

[101] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/policy-review/access-to-standardisation/index_en.htm.

[102] Access Study Workshop, ANEC Intervention, 27 aprilie 2009, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/policy-review/access-to-standardisation/index_en.htm.

[103] *Idem*, 3.

[104] Regulamentul nr. 1025/2012 (supra, nota 92), art. 5.

[105] A se vedea p. 687.

R. DEHOUSSE, Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges
(Finalizarea pieței interne: constrângeri instituționale și provocări)^[106]

La un moment dat (...) va trebui confruntată o provocare majoră, întrucât însuși obiectivul integrării pieței rămâne inacceptabil din punct de vedere politic pentru unele state membre, dacă nu este însoțit de un efort special de a îmbunătăți coeziunea economică și socială din cadrul Comunității. Merită amintit în această privință că țările mai puțin dezvoltate economic au fost reticente în a accepta votul majoritar, deoarece ele sunt cele care ar putea avea cel mai mult de suferit pe termen scurt de pe urma creării unei piețe unice. Dintre toate problemele legate de finalizarea pieței interne, aceasta este probabil cea mai dificilă: spre deosebire de preocupările pentru un nivel înalt de sănătate, de siguranță a consumatorilor și a mediului, acest tip de îngrijorare nu poate fi înlăturat doar prin măsuri derogatorii. Studiile recente au susținut cu putere o paralelă între politicile de alocare și de redistribuire ale Comunității, atât din punct de vedere teoretic, cât și din punct de vedere practic. Actul Unic obligă Comunitatea să își consolideze acțiunea în favoarea zonelor defavorizate; acesta chiar declară expres că finalizarea pieței interne trebuie să fie urmărită ținând seama de existența unor niveluri diferite de dezvoltare în cadrul Comunității. (...) Cu toate acestea, AUE nu reușește să acorde Comunității mijloace suplimentare pentru a atinge acest scop. Punctul central este că, într-o anumită etapă, progresul spre piața unică europeană ar putea fi condiționat de capacitatea de a aborda problema dezechilibrelor structurale: în cazul în care Comunitatea nu găsește o cale de a oferi o compensație acelor țări care simt că au mai mult de pierdut, integrarea de piață ar putea fi grav limitată. Pentru a tăia acest nod gordian, va fi nevoie de mai mult decât pragmatism instituțional.

Îndeplinirea proiectului pieței unice poate genera tensiuni macro-economice și sociale între economiile bogate, cele sărace și cele de mijloc din cadrul UE. Aceasta nu trebuie să fie o surpriză; să ne gândim la experiența din cadrul statelor naționale o politică economică națională condusă de piață va crea adeseori probleme regionale în cadrul unei anumite țări, cu zone de șomaj crescut și sărăcie relativă. Prin urmare, nu este surprinzător că o politică viguroasă a UE pentru creșterea concurenței și dărâmarea barierelor în calea comerțului vor produce tensiuni similare, deși pe o scară mai mare. Unele țări vor fi preocupate cu privire la capacitatea lor de supraviețuire și de a prospera în cadrul unui mediu competitiv și fără bariere. Prin urmare, Dehousse are dreptate să semnaleze legăturile dintre proiectul pieței unice și necesitatea de a înfrunta dezechilibrele structurale din cadrul UE. Articolele 174-178 TFUE oferă baza pentru politicile structurale care să abordeze această problemă. Însă, echilibrul dintre piața unică și intervenția structurală va fi întotdeauna problematică și aceasta cu atât mai mult după criza financiară și implicațiile acesteia pentru mai multe dintre statele membre ale UE^[107].

(C) PROVOCAREA PENTRU INTEGRAREA POZITIVĂ

Premisa părții anterioare a capitolului o constituia faptul că proiectul pieței unice necesita o integrare atât negativă, cât și pozitivă, și că atât timp cât AUE și reformele ulterioare au facilitat-o pe ultima, făcând mai ușoară adoptarea măsurilor de armonizare, acesta era considerată un „lucru bun”. Majone a contestat însă această prezumție. Costurile reale ale unor astfel de reglementări, afirmă el, sunt suportate de cei care trebuie să le respecte și

[106] R. BIEBER, R. DEHOUSSE, J. PINDER și J. WEILER (ed.), 1992: *One European Market?* (Nomos, 1988) 336.

[107] A se vedea Capitolele 1, 3 și 20.

nu de cei care le creează, cu consecința că impunerile bugetare au un impact limitat asupra emitenților, de unde rezultă că „volumul, detalierea și complexitatea reglementărilor comunitare sunt adesea disproporționate față de beneficiile pe care se poate aștepta în mod rezonabil să le producă”^[108]. În plus, el susține că statele membre se bucură adeseori de un avantaj comparativ prin elaborarea reglementărilor în domenii cum ar fi telecomunicațiile, protecția consumatorilor și protecția mediului, întrucât ele nu sunt ținute de abordarea celui mai mic numitor comun care limitează de multe ori dispozițiile normative ale UE și întrucât statele membre dețin mecanisme de implementare superioare prin comparație cu UE^[109].

Din considerente ce țin de spațiu, suntem împiedicați să facem o analiză detaliată a acestei teorii. Pentru moment, este suficient să spunem că în timp ce trebuie să acordăm atenție sferei și aplicării competenței de reglementare a UE, argumentul lui Majone în această privință nu este decât o parte a unei teorii mai largi și controversate referitoare la interpretarea competenței UE, care pornește la rândul ei de la distincții între drepturi pozitive și negative și între reglementări economice și sociale^[110].

(D) POLITICĂ, ECONOMIE ȘI INIȚIATIVA PIEȚEI UNICE

Concepțiile privind libertatea pieței nu sunt lipsite de valoare. Înțelesul acestei fraze și limitele adecvate ale libertății de piață sunt discutabile. Acestea reprezintă aspectele cheie care dezbină partidele politice. Există dovezi economice solide în sensul că înlăturarea barierelor în calea schimburilor intra-UE va aduce beneficii economice. Cu toate acestea, mai este loc pentru o diversitate considerabilă de opinii cu privire la sfera oportună a măsurilor de protecție ale UE, chiar și printre acele convingeri politice divergente care sunt devotate idealului european. Politicizarea care însoțește integrarea de piață a fost remarcată de autori, cum ar fi Pelkmans, care afirmă că o strategie de piață internă care lovește puternic în mediul de reglementare, limitând sever opțiunile disponibile statelor membre, nu poate pretinde că este în întregime apolitică^[111]. Weiler dezvoltă aceeași temă.

J. WEILER, *The Transformation of Europe*

(Transformarea Europei)^[112]

Crezul integrării europene îl constituie faptul că Comisia nu este destinată să îndeplinească o simplă funcție de secretariat, ci să fie o forță autonomă care conturează agenda și mediază procesul decizional al Comunității. Și totuși, în același timp, Comisia, ca și mijlocitor, trebuie să fie neutră din punct de vedere ideologic, să nu favorizeze creștin democrații, social democrații sau pe alții.

Această neutralitate a ideologiei a încurajat credința că se poate stabili o agendă a Comunității și că Comunitatea ar putea fi condusă către o uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele sale,

^[108] G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration, The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth* (Oxford University Press, 2005), 145.

^[109] *Idem*, 149-150.

^[110] *Idem*, 107-136, 157-158.

^[111] J. PELKMANS, „A Grand Design by the Piece? An Appraisal of the Internal Market Strategy”, în BIEBER, DEHOUSSE, PINDER și WEILER (*supra*, nota 106), 371.

^[112] (1991) 100 Yale LJ 2403, 2476-2478.

fără a trebui să facă față scindărilor politice obișnuite prezente în statele membre. În concluzie, cultura politică a Comunității care s-a dezvoltat în anii '60 și '70 (...) a dus la o deprindere a tuturor forțelor politice să considere integrarea europeană ca neutră ideologic în cadrul, sau trecând peste, dezbaterile normale din spectrul stânga-dreapta. Este ușor de înțeles cum a contribuit aceasta la procesul de integrare, permițând apariția unei coaliții nepărtinitoare, în jurul obiectivelor sale generale.

Anul 1992 schimbă această stare de fapt în două moduri. Primul este o consecință directă a trecerii la votul cu majoritate. În cadrul Consiliului pot fi adoptate acum politici care sunt contrare nu numai intereselor evidente ale statelor membre, ci mai exact, ideologiei guvernului aflat la putere. Dezbaterile cu privire la Cartea Socială Europeană și țipetele stridente de „Socialismul pe ușa din spate”, precum și noua dezbateră cu privire la aderarea Comunității la Convenția europeană a drepturilor omului și dreptul de renunțare sunt soli a ceea ce va urma. (...)

Al doilea impact al anului 1992 asupra neutralității ideologice este mai subtil. Întregul program se bazează pe doi piloni: planul privind piața unică încorporat în Cartea Albă și funcționarea sa prin mijloacele create de Actul Unic European. (...) Înlăturarea obstacolelor rămase în calea liberei circulații a tuturor factorilor de producție nu este doar un program tehnocratic. Ea este în același timp o alegere înalt politicizată în legătură cu etosul, ideologia și cultura politică: cultura „pieței”. Ea reprezintă, de asemenea, o filosofie, cel puțin o versiune a căreia – versiunea predominantă – caută să înlăture barierele din calea liberei circulații a factorilor de producție și să elimine distorsiunea concurenței ca un mijloc de maximizare a utilității. Cele de mai sus se bazează pe prezumția egalității formale a persoanelor. Aceasta este o ideologie ale cărei contururi au fost supuse unor dezbateri intense în cadrul statelor membre din perspectiva propriilor alegeri politice. (...) O piață unică de succes necesită armonizarea larg răspândită a standardelor și a protecției mediului, precum și pachete sociale pentru angajați. Această necesitate a unei piețe de succes nu numai că accentuează presiunea pentru uniformitate, ci demonstrează, de asemenea, o alegere socială (și prin urmare, ideologică) care prețuiește eficiența pieței și neutralitatea la nivel european a concurenței, mai presus de orice alte valori concurente.

Relevanța continuă a acestui aspect a fost exemplificată categoric de votul negativ al francezilor în cadrul referendumului pentru Tratatul Constituțional, un rezultat, în parte, al convingerii că UE este prea dominată de considerente de piață, punând astfel, în pericol valorile sociale tradiționale franceze. Același temă apare în adoptarea Directivei serviciilor^[113]. Aceasta a fost modificată radical din cauza presiunilor din partea PE, care considera că periclitează prestarea serviciilor publice acordând o pondere necuvenită concurenței pe piață. Trebuie însă, să fim atenți la politizarea crescută a Comisiei ca urmare a metodei de alegere a președintelui Comisiei discutată anterior^[114]. Rămâne de văzut impactul pe care aceasta îl are asupra argumentului avansat de Joseph Weiler.

8. PIAȚA INTERNĂ: RECONCEPTUALIZARE

Proiectul pieței unice nu a luat sfârșit în mod miraculos, la sfârșitul lui decembrie 1992. A existat un flux continuu de legislație privind piața internă post-1992. Aceasta a fost dublată de o serie de rapoarte care abordau diferite aspecte ale procesului de reglementare comunitar^[115].

[113] A se vedea *infra*, Capitolul 22.

[114] A se vedea *supra*, Capitolele 2 și 5.

[115] P. CRAIG, „The Evolution of the Single Market”, în BARNARD și SCOTT (*supra*, nota 62), Capitolul 1.

Au existat multe rapoarte axate pe realizarea pieței interne în înțelesul economic al cuvântului. În anul 1993, Comisia a elaborat programul său strategic privind „Maximizarea pieței interne”^[116], în cadrul căruia a analizat probleme cum ar fi finalizarea cadrului legal și gestionarea pieței unice. În anul 1996, Comisia a inițiat un studiu cuprinzător privind „Impactul și eficiența pieței unice”^[117]. Studiul a măsurat câștigurile economice de pe urma pieței interne și a evidențiat domeniile în care era necesară o nouă acțiune, cum ar fi achizițiile publice, armonizarea fiscală, dreptul societăților comerciale și transpunerea directivelor. Comisia a dezvoltat aceste teme în „Planul de acțiune privind piața unică”^[118], în care a identificat patru obiective principale pentru dezvoltarea pieței unice: eficientizarea normelor, soluționarea distorsiunilor de piață, înlăturarea obstacolelor sectoriale din calea integrării de piață și realizarea unei piețe unice în folosul tuturor cetățenilor. Consiliul European de la Amsterdam a aprobat în mod oficial aceste obiective în anul 1997. Planul de acțiune din 1997 a condus la înaintarea unor rapoarte care se concentrau pe probleme cum ar fi eficientizarea recunoașterii reciproce^[119]. Reforma pieței unice s-a concentrat cu precădere asupra sectorului serviciilor, după cum se poate observa din inițiativele referitoare la reforma financiară^[120], recunoașterea reciprocă a calificărilor profesionale^[121] și la o piață mai generală pentru servicii^[122]. Criza financiară și bancară care a început în anul 2008 a dus la noi inițiative în acest domeniu^[123].

Cu toate acestea, într-o serie de documente ale Comisiei și ale Consiliului European, se regăsește o concepție mai largă cu privire la piața internă. Piața internă este gândită în termeni mai cuprinzători, pentru a include nu numai integrarea economică, ci și siguranța consumatorilor, drepturile sociale, politica privind ocuparea forței de muncă și mediul. Prin urmare, acest material prezintă relevanță pentru preocupările exprimate în secțiunea anterioară. Această schimbare nu a avut loc într-un moment anume, dezvoltându-se de-a lungul timpului. Cu toate acestea, câțiva pași importanți pot fi identificați.

Planul de acțiune 1997 a fost semnificativ în această privință. A patra țintă strategică era aceea de a susține o piață unică în folosul tuturor cetățenilor. Introducerea Planului de acțiune al Comisiei accentua în mod conștient că „piața unică nu reprezenta doar o structură economică”, ci includea standarde de bază ale sănătății și securității, egalității de șansă și măsuri ținând de legislația muncii^[124]. Această temă a fost preluată de însuși Planul de acțiune 1997. Ținta strategică de a realiza o piață unică în folosul tuturor cetățenilor a fost particularizată prin intermediul acțiunilor îndreptate spre protecția drepturilor sociale, drepturilor consumatorilor, sănătății și mediului și a dreptului de stabilire^[125].

[116] COM(93) 632 final.

[117] COM(96) 520 final.

[118] Planul de acțiune privind piața unică, SEC(97) 1 final.

[119] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Recunoașterea reciprocă în contextul urmărilor Planului de acțiune privind piața unică, 16 iunie 1999.

[120] Serviciile financiare – Implementarea cadrului pentru piețele financiare: Planul de acțiune, COM(1999) 232; Serviciile financiare Priorități și Progres, Al treilea Raport, COM(2000) 692/2 final; Cartea Albă, Politica privind serviciile financiare 2005-2010 (decembrie 2005).

[121] Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale [2005] JO L255/22.

[122] O strategie de piață internă pentru servicii, COM(2000)888; Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne [2006] JO L376/36.

[123] Stimularea redresării economice europene, COM(2009) 114 final; Reglementarea serviciilor financiare în folosul creșterii sustenabile, COM(2010) 301 final.

[124] Planul de acțiune privind piața unică stabilește agenda, 18 iunie 1997, 2.

[125] Planul de acțiune (supra, nota 118), 9-11.

Consiliul European de la Lisabona a constituit o altă etapă importantă în reconfigurarea agendei pieței interne. Întrunirea ținută în martie 2000 s-a axat pe ocuparea forței de muncă, reforma economică și coeziunea socială, fixând un obiectiv strategic „nou”: Uniunea trebuia să devină „cea mai competitivă și mai dinamică economie bazată pe cunoaștere, din lume, capabilă de creștere economică susținută cu locuri de muncă mai multe și mai bune și o mai mare coeziune socială”^[126]. Finalizarea pieței interne constituia o modalitate de realizare a acestei strategii^[127] și modernizarea modelului social european prin construirea unui stat al bunăstării activ, era alta. Aceasta era crucială pentru a asigura că „apariția acestei noi economii nu îmbină problemele sociale existente privind șomajul, excluderea socială și sărăcia”^[128]. Acest obiectiv a fost mai mult detaliat în termeni de educație mai bună, politică activă privind ocuparea forței de muncă, modernizare a protecției sociale și promovare a includerii sociale^[129]. Aceste angajamente au fost reiterate în cadrul Consiliului European de la Feira^[130]. Aceeași temă a persistat și în cadrul Consiliului European de la Nisa^[131]. Acesta a luat în considerare un „Nou impuls pentru o Europă economică și socială”. El a aprobat Agenda socială europeană elaborată de Comisie, care se caracteriza prin „legătura indisolubilă dintre performanța economică și progresul social”^[132]. Această legătură fusese făurită de Comisie și confirmată de Parlamentul European^[133]. Creșterea economică și coeziunea socială erau privite ca sprijinindu-se reciproc^[134]. Consiliul European de la Stockholm a reluat aceleași idei. Exista „un acord deplin că reforma economică, ocuparea forței de muncă și politicile sociale se sprijină reciproc”^[135]: o „Uniune dinamică trebuie să fie compusă din state sociale active”^[136].

Principalele rapoarte ale Comisiei privind piața internă în 2000 dezvoltau ideile formulate de Consiliul European. Astfel, „Strategia de revizuire a pieței interne” pentru anul 2000^[137] a adoptat misiunea strategică a Consiliului European de la Lisabona ca punct de plecare. Piața internă ar trebui să fie eficientizată din punct de vedere economic, dar ea ar trebui de asemenea să stimuleze crearea locurilor de muncă, coeziunea socială și siguranța^[138]. Interdependența aspectelor economice și cele sociale ale pieței interne reiese, de asemenea, din ultimul raport privind „Funcționarea piețelor comunitare pentru produse și capitaluri”^[139]. În termeni economici, o piață internă care funcționează corespunzător reprezenta cheia prosperității cetățenilor UE. În termeni sociali, piața internă era privită ca garanția drepturilor la produse sigure, de înaltă calitate^[140]. Comisia a acceptat concluziile Consiliului pentru piața internă din martie 2000, în sensul că nivelurile înalte de protecție a

[126] Consiliul European de la Lisabona, 23-24 martie 2000, pct. 5.

[127] *Idem*, pct. 5, 16-21.

[128] *Idem*, pct. 24.

[129] *Idem*, pct. 25-34.

[130] Consiliul European de la Feira, 19-20 iunie 2000, pct. 19-39, 44-49.

[131] Consiliul European de la Nisa, 7-9 decembrie 2000.

[132] *Idem*, pct. 15.

[133] *Idem*, Anexa 1, pct. 8-9.

[134] *Idem*, Anexa 1, pct. 9, 11.

[135] Consiliul European de la Stockholm, 23-24 martie 2001, pct. 2.

[136] *Idem*, pct. 25.

[137] COM(2000)257 final.

[138] *Idem*, 15-17.

[139] Reforma economică: Raportul privind funcționarea piețelor comunitare de produse și capitaluri, COM(2000)

881 final.

[140] *Idem*, 3-4.

consumatorilor erau necesare pentru funcționarea corespunzătoare a pieței interne^[141] și a recunoscut că preocupările privind mediul reclamă o „integrare consolidată, simbiotică a politicii de mediu și a reformelor economice în interiorul pieței interne”^[142]. Comunicarea revizuită a Comisiei privind „Serviciile de interes general”^[143] s-a inspirat în mod conștient din concluziile Consiliilor Europene de la Lisabona și Feira și a subliniat aspectele economice și sociale ale unor astfel de servicii.

Disponibilitatea de a analiza piața internă în termeni holistici este acum binevenită. În plus, tratatul nu exclude luarea în considerare a valorilor din afara pieței, cum ar fi sănătatea și securitatea, chiar și în cadrul legislației privind piața internă, cu condiția preîntâmpnării obstacolului economic inițial.

B. DE WITTE, Non-Market Values in Internal Market Legislation

(Valorile care nu au legătură cu piața în cuprinsul legislației privind piața internă)^[144]

Concluzia este că (...), pentru a fi valabilă din punct de vedere constituțional, legislația privind piața internă trebuie să treacă un test special de piață internă, în sensul că autorii actului trebuie să susțină în mod plauzibil că actul fie contribuie la înlăturarea disparităților dintre prevederile naționale care perturbă libera circulație a mărfurilor, serviciilor sau persoanelor, fie ajută la înlăturarea disparităților care determină condiții denaturate de concurență. Totuși, acestea nu trebuie, și în mod logic nu pot să constituie unelele obiective ale legislației privind piața internă. Această legislație urmărește în mod invariabil și legitim, și alte obiective de politică publică. (...) Legislația privind piața internă se referă întotdeauna și la „altceva” și acel altceva poate, în realitate, să constituie motivul principal al adoptării măsurii privind piața internă. Natura multifacetată a legislației privind piața internă este una dintre caracteristicile inerente ale acestei legislații și nu un șiretlic capricios al actorilor europeni pentru a-și extinde sfera competențelor lor.

Există, însă, tensiuni continue între dimensiunea economică și socială a pieței interne. Astfel, prioritățile „Strategiei privind piața internă” pentru anii 2003-2006 au avut cu precădere, o natură economică^[145]. Adoptarea Directivei privind serviciile constituie un alt memento al tensiunilor care există între dimensiunea economică și cea socială a pieței interne. Propunerea Comisiei^[146] a fost aprig criticată de către PE^[147], pe motiv că avea o orientare prea economică și periclita prestarea serviciilor publice. Comisia a fost obligată să își revizuiască semnificativ propunerile^[148] astfel cum se reflectă în versiunea finală a directivei privind serviciile^[149]. Este la fel de adevărat că echilibrul dintre dimensiunea

[141] *Idem*, 5.

[142] *Idem*, 5.

[143] Serviciile de interes general în Europa, COM(2000) 580 final. Acestea reprezintă servicii despre care autoritățile publice decid că trebuie să fie oferite în ciuda faptului că forțele obișnuite de piață nu pot face acest lucru: pct. 14.

[144] N. NIC SHUIBHNE (ed.), *Regulating the Internal Market* (Edward Elgar, 2006) 75. Cu italice în original.

[145] Strategia privind piața internă – priorități 2003-2006, COM(2003) 238; B. DE WITTE, „Non-market Values in Internal Market Legislation”, în NIC SHUIBHNE (*supra*, nota 144), 78-79.

[146] Propunerea pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului, privind serviciile pe piața internă, COM(2004) 2 final/3.

[147] Comisia PE pentru piața internă și protecția consumatorilor, Raport privind Propunerea pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului, privind serviciile pe piața internă, A6-0409/2005, raportor Evelyn Gebhardt.

[148] Propunerea modificată pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului, privind serviciile pe piața internă, COM(2006) 160 final.

[149] Directiva 2006/123/CE (*supra*, nota 122).

economică și cea socială a Strategiei de la Lisabona s-a modificat de-a lungul timpului. În timp ce ambele rămân părți ale Strategiei^[150], accentul economic a predominat adeseori, cu toate că respingerea de către Franța a Tratatului Constituțional pe motiv că avea o orientare prea economică, a dus la un accent înnoit asupra dimensiunii sociale, chiar dacă tot în interiorul unui cadru economic „strâns”^[151]. Au existat inițiative ulterioare ale Comisiei menite să faciliteze integrarea pieței unice^[152]. În anul 2009, președintele Comisiei i-a solicitat lui Mario Monti să prezinte un raport privind piața unică. Raportul observă provocările semnificative care vor urma.

**Monti Report 2010: A New Strategy for the Single Market,
At the Service of Europe's Economy and Society**

**(Raportul Monti 2010: O nouă strategie pentru piața unică, în serviciul
economiei și societății europene)^[153]**

Raportul evidențiază faptul că piața unică se află astăzi într-un moment critic, deoarece se confruntă cu trei provocări (...). Prima provocare provine din faptul că sprijinul politic și social pentru integrarea piețelor din Europa s-a diminuat. Piața unică suscită, în rândul multor europeni – atât cetățeni, cât și lideri politici – reacții de suspiciune, teamă și, uneori, chiar ostilitate deschisă. Există două tendințe care se sprijină reciproc: o scădere a entuziasmului privind integrarea, care diminuează interesul pentru construcția europeană și pentru o piață unică; și, mai recent, o scădere a entuziasmului privind piața, caracterizată de o diminuare a încrederii în rolul pieței. Astăzi, când piața unică este mai puțin populară decât oricând, Europa are nevoie de ea mai mult ca niciodată.

A doua provocare provine dintr-o atenție politică inegală acordată dezvoltării diferitelor componente ale unei piețe unice eficiente și durabile. Unele dintre dificultățile întâmpinate de piața unică în ultimii ani pot fi puse pe seama nu numai a „fuziunii” incomplete a piețelor naționale într-o singură piață europeană, ci și a faptului că lucrurile nu au fost duse la bun sfârșit pe alte două fronturi: extinderea pieței la noi sectoare pentru a însoți o economie în evoluție rapidă și efortul de a se asigura că piața unică este un spațiu de libertate și oportunitate, care este în beneficiul tuturor, al cetățenilor, al consumatorilor și al IMM-urilor.

O a treia provocare provine dintr-un sentiment de automulțumire care s-a intensificat în ultimul deceniu, ca și când piața unică ar fi fost cu adevărat finalizată și astfel nu ar mai fi constituit o prioritate politică. Piața unică a fost percepută ca o chestiune care ține de trecut, care trebuie întreținută în mod regulat, dar nu și promovată activ. Deplasarea atenției de la piața unică s-a accentuat și mai mult din cauza necesității de a concentra energia politică a UE asupra altor elementele esențiale ale construcției europene: uniunea monetară, extinderea și reformele instituționale. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în ianuarie 2010, toate cele trei elemente importante au fost realizate și nu mai există niciun motiv să ne deturnăm atenția de la piața unică. Dimpotrivă, funcționarea corectă a uniunii monetare și a extinderii impun revigorarea interesului pentru piața unică.

[150] Consiliul European de la Bruxelles, 8-9 martie 2007, pct. 1-20.

[151] A se vedea, e.g., J. BARROSO, „Alive and Kicking: The Renewed Lisbon Strategy”, Brussels, 5 martie 2007.

[152] O agendă a cetățenilor; Obținerea de rezultate pentru Europa, COM(2006) 211 final; O piață unică pentru cetățeni, Raport interimar către Consiliul European de primăvară din 2007, COM(2007) 60 final; Recomandarea Comisiei din 29 iunie 2009 privind măsurile pentru îmbunătățirea funcționării pieței unice [2009] JO L176/17; O viziune a pieței interne a produselor industriale, COM(2014) 25 final.

[153] http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/index_en.htm, 6. Pentru versiunea în limba română a Raportului Monti, a se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_ro.pdf – n.r.

Raportul Monti se bazează pe nevoia de inițiative care să genereze o piață unică mai puternică, să promoveze consensul în legătură cu piața unică și să realizeze idealul pieței unice. Raportul conține o analiză valoroasă a provocărilor economice cu care se confruntă proiectul pieței unice, recunoaște tensiunile dintre dimensiunea economică și cea socială a pieței unice și caută să le soluționeze.

Relația dintre economic și social a fost însă, reliefată puternic de criza financiară care se impunea la momentul raportului Monti. Neîndoielnic, dimensiunea socială a avut de suferit pe parcursul acestei perioade, și pe de o parte, deoarece austeritatea financiară a dus la reduceri ale programelor sociale, pe de altă parte, deoarece adoptarea măsurilor economice menite să țină în viață UE pe parcursul acestei perioade a necesitat multă „adrenalină politică”. Cu cuvintele președintelui Juncker, „măsurile luate pe parcursul crizei pot fi comparate cu repararea unui avion arzând în timp ce zboară”; au fost făcute unele greșeli, printre care „o lipsă de corectitudine socială”^[154].

9. CONCLUZII

- i. O contribuție importantă a AUE și a proiectului pieței unice la procesul de integrare europeană a fost faptul că a smuls Comunitatea din europesimismul anilor '70 și începutul anilor '80. Dacă nu ar fi existat AUE, noua abordare față de armonizare ar fi putut să nu se instaleze niciodată. AUE a pus bazele schimbărilor instituționale și materiale care au avut loc ulterior. Legătura de cauzalitate în cadrul afacerilor internaționale este greu de stabilit. Dar este discutabil dacă Tratatul de la Maastricht ar fi fost negociat în cazul în care AUE nu l-ar fi precedat.
- ii. În anii '80 și la începutul anilor '90, accentul se punea, deloc neobișnuit, asupra dimensiunii economice a pieței unice. Inițiativele legislative, administrative și judiciare au contribuit la eliminarea barierelor economice în calea pieței unice. Acesta reprezintă în continuare, un aspect central al politicii pieței unice.
- iii. De la mijlocul anilor '90, accentul s-a transferat. Senzația actuală este că piața internă îmbrățișează preocupări mai cuprinzătoare referitoare la politica socială, de mediu și de protecție a consumatorilor. Aceasta a fost o schimbare conștientă din partea UE, nerăbdătoare să evite critica, în sensul că urmărirea realizării pieței unice a subcotat protecția socială etc. înăuntrul statelor membre. După cum a arătat criza financiară, există însă tensiuni continue între dimensiunea economică și cea socială a pieței interne.

10. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ARMSTRONG, K., *Regulation, Deregulation, Re-Regulation* (Kogan Page, 2000);
 ARMSTRONG, K. și BULMER, S., *The Governance of the Single European Market* (Manchester University Press, 1998);

^[154] J.-C. JUNCKER, „A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, Strasbourg, 15 iulie 2014, 2.

- BARNARD, C. și SCOTT, J. (ed.), *The Law of the Single European Market* (Hart, 2002);
- BIEBER, R., DEHOUSSE, R., PINDER, J. și WEILER, J. (ed.), 1992: *One European Market?* (Nomos, 1988);
- EGAN, M., *Constructing a European Market* (Oxford University Press, 2001);
- JANSSENS, C., *The Principle of Mutual Recognition in EU Law* (Oxford University Press, 2013);
- JOERGES, C. și DEHOUSSE, R. (ed.), *Good Governance in Europe's Integrated Market* (Oxford University Press, 2002);
- MAJONE, G., *Regulating Europe* (Routledge, 1996);
- MAJONE, G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth* (Oxford University Press, 2005);
- NIC SHUIBHNE, N. (ed.), *Regulating the Internal Market* (Edward Elgar, 2006);
- SCHÉPEL, H., *The Constitution of Private Governance* (Hart, 2005);
- SNYDER, F. (ed.), *Constitutional Dimensions of European Economic Integration* (Kluwer, 1996).

(b) Articole

- ARMSTRONG, K., „Governance and the Single European Market”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 21;
- CRAIG, P., „The Evolution of the Single Market”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market* (Hart, 2002), Capitolul 1;
- DOUGAN, M., „Minimum Harmonization and the Internal Market” (2000) 37 CMLRev 853;
- EHLERMANN, C.-D., „The Internal Market Following the Single European Act” (1987) 24 CMLRev 361;
- MADURO, M.P., „So Close and Yet So Far: The Paradoxes of Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 814;
- MCGEE, A. și WEATHERILL, S., „The Evolution of the Single Market – Harmonisation or Liberalisation” (1990) 53 MLR 578;
- MORAVCSIK, A., „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community” (1991) 45 International Organization 19;
- NICOLAÏDIS, K., „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 682;
- PELMANS, J., „The New Approach to Technical Harmonization and Standardization” (1987) 25 JCMS 249;
- PELMANS, J., „Mutual Recognition in Goods. On Promises and Disillusions” (2007) 14 JEPP 699;
- SANDHOLTZ, W. și ZYSMAN, J., „1992: Recasting the European Bargain” (1989) 42 World Politics 95;
- SCHMIDT, S., „Mutual Recognition as a New Mode of Governance” (2007) 14 JEPP 667;
- STREIT, M. și MUSSLER, W., „The Economic Constitution of the European Community: From «Rome» to «Maastricht»” (1995) 1 ELJ 5;
- SUN, J.-M. și PELMANS, J., „Regulatory Competition and the Single Market” (1995) 33 JCMS 67;

- WEATHERILL, S., „New Strategies for Managing the EC's Internal Market” (2000) 53 CLP 595;
- WEATHERILL, S., „Pre-Emption, Harmonization and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market* (Hart, 2002), Capitolul 2;
- WITTE, B. de, „Non-Market Values in Internal Market Legislation”, în N. NIC SHUIBHNE (ed.), *Regulating the Internal Market* (Edward Elgar, 2006), Capitolul 3.

LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR: DREPTURI VAMALE, TARIFE ȘI TAXE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Capitolul de față și următorul tratează libera circulație a mărfurilor. Aceasta poate fi obstrucționată în diferite modalități, cea mai evidentă formă de protecționism fiind reprezentată de taxele vamale sau taxele cu efect echivalent, cu scopul de a ajunge la situația în care mărfurile importate sunt mai scumpe decât mărfurile naționale similare. Acest aspect este tratat în art. 28-30 TFUE. De asemenea, un stat poate încerca, să avantajeze mărfurile naționale prin intermediul taxelor care discriminează împotriva importurilor. Această problemă este tratată în art. 110-113 TFUE, iar chestiunile respective vor fi discutate în cadrul capitolului de față.
- ii. Un stat poate încerca, însă, să păstreze avantaje pentru mărfurile proprii prin impunerea de cote sau măsuri care au un efect echivalent asupra importurilor, reducând, așadar, produsele importate. Această chestiune este abordată în art. 34-37 TFUE, analizate în capitolul următor.
- iii. Aceste două capitole, mai sus menționate, examinează acțiunile statelor membre care creează bariere în calea comerțului. O asemenea acțiune poate consta, de asemenea, în ajutorul acordat de către un stat membru unei anumite industrii, care dezavantajează produsele concurente din alte state membre. De aceea, dreptul UE reglementează acordarea unui astfel de ajutor prin art. 107-109 TFUE^[1]. Actorii privați pot întreprinde, de asemenea, acțiuni de împărțire a pieței de-a lungul frontierelor naționale, cum ar fi convențiile dintre firme de a nu se concura între ele pe piețele care le aparțin, stânjenind în acest mod realizarea pieței unice. Dreptul UE tratează ambele aspecte, cu scopul de a preveni acțiunile persoanelor private de recreare a barierelor în calea comerțului, similare, din punct de vedere al efectului lor, taxelor sau cotelor^[2].
- iv. Abolirea taxelor vamale și a taxelor cu efect echivalent se află în centrul ideii de uniune vamală și piață unică. Uniunea vamală este una dintre componentele de bază ale Uniunii Europene, fiind esențială pentru funcționarea pieței unice, ceea ce implică

[1] A se vedea *infra*, Capitolul 29.

[2] A se vedea *infra*, Capitolele 26-28.

faptul că „douăzeci și șapte de administrații vamale ale Uniunii Europene trebuie să acționeze ca și cum ar fi una singură”^[3].

- v. Prin urmare, CEJ interpretează restrictiv art. 28-30, pentru a se asigura că acest obiectiv este îndeplinit. Aceasta examinează efectul unei taxe, nu scopul acesteia, dând o interpretare extensivă „taxelor având un efect echivalent” unei taxe vamale. A fost permis doar un număr limitat de excepții de la aceste articole, orice încălcare fiind considerată, în sine, nelegală.
- vi. Interzicerea taxelor care discriminează împotriva importurilor este la fel de importantă pentru idealul de piață unică. Taxele vamale se aplică atunci când mărfurile trec granița; ele sunt incluse în sfera de aplicare a art. 28-30 TFUE. Un stat poate, însă, discrimina împotriva importurilor prin intermediul taxelor diferențiate atunci când mărfurile se află pe teritoriul său. Articolele 110-113 interzic o asemenea conduită.
- vii. Jurisprudența în materia art. 110-113 poate fi controversată. Aceasta se datorează parțial faptului că textul tratatului îi solicită CEJ să decidă în privința unor chestiuni dificile, precum măsura în care mărfurile sunt similare sau dacă un regim fiscal diferențiat protejează produsele naționale. De asemenea, aceasta se datorează parțial și faptului că reglementările fiscale pot fi folosite pentru a promova preferințele naționale în domenii ca mediul înconjurător. CEJ trebuie să stabilească dacă asemenea reglementări sunt compatibile cu art. 110-113.
- viii. Este esențial ca în lecturarea acestui capitol să avem unele cunoștințe prealabile cu privire la contextul mai larg în care informațiile de față se integrează. Prin urmare, discutarea materialelor juridice va fi plasată în contextul chestiunilor mai generale privitoare la uniunea vamală și fiscalitate.

2. ARTICOLELE 28-30: TAXE VAMALE ȘI TAXELE CU EFECT ECHIVALENT

Articolul 28 alin. (1) TFUE^[4] reprezintă reglementarea de bază a acestei părți din tratat:

(1) Uniunea este alcătuită dintr-o uniune vamală care reglementează ansamblul schimburilor de mărfuri și care implică interzicerea, între statele membre^[5], a taxelor vamale la import și la export și a oricăror taxe cu efect echivalent, precum și adoptarea unui tarif vamal comun în relațiile cu țări terțe^[6].

^[3] http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm. De la aderarea Croației, la 1 iulie 2013, UE numără 28 de membri – n.r.

^[4] Aproape întodeauna, art. 28 va fi folosit coroborat cu unul dintre celelalte articole ale tratatului care reglementează această materie. Când este utilizat în această modalitate, va avea efect direct: a se vedea, de exemplu, Cauza 18/71, *Eunomia di Porro & Co/Ministerului Italian al Educației* [1971] ECR 811.

^[5] Art. 28 interzice taxele vamale etc., inclusiv atunci când sunt aplicate în interiorul unui stat membru și sunt impuse mărfurilor care pătrund sau părăsesc o anumită regiune a statului respectiv: Cauzele C-363, 407, 409 și 411/93, *René Lancry SA/Direction Générale des Douanes* [1994] ECR I-3957; Cauza C-72/03, *Carbonati Apuani Srl/Commune di Carrara* [2004] ECR I-8027.

^[6] Mărfurile care beneficiază de reglementările referitoare la libera circulație sunt cele care își au originea într-un stat membru și cele care provin din afara Uniunii Europene, dar se află în liberă circulație în statele membre: art. 28 alin. (2) TFUE. Criteriile pentru ca mărfurile provenind din afara Uniunii Europene să se afle în liberă circulație în interiorul Uniunii se regăsesc în art. 29 TFUE: mărfurile trebuie să fi fost respectate formalitățile de import, iar toate taxele vamale și taxele cu efect echivalent trebuie să fi fost plătite de către operatorul economic și să nu fi fost rambursate.

Articolul 30 TFUE privește orice fel de taxe vamale sau taxe cu efect echivalent, indiferent că acestea se referă la importuri sau exporturi, fără a se face nicio distincție în funcție de momentul impunerii acestor taxe^[7]:

Între statele membre sunt interzise taxele vamale la import și la export sau taxele cu efect echivalent. Această interdicție se aplică de asemenea taxelor vamale cu caracter fiscal.

(A) TAXE VAMALE ȘI TAXE CU EFECT ECHIVALENT: EFFECT, NU SCOP

Curtea a afirmat foarte clar de la bun început că aplicabilitatea actualului art. 30 TFUE depinde de efectul taxei respective, iar nu de scopul acesteia.

Cauza 7/68, *Comisia/Italia*
[1968] ECR 423

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 169 a devenit art. 258 TFUE; art. 16 a fost abrogat, dar materia se regăsește în prezent în art. 30 TFUE]

Italia a instituit o taxă în ceea ce privește exportul obiectelor artistice, istorice și arheologice. Comisia a susținut că aceasta contravenea art. 16 CEE, care interzicea taxele vamale și taxele cu efect echivalent asupra exporturilor. Italia a argumentat că obiectele respective nu trebuiau considerate mărfuri în sensul uniunii vamale și că scopul taxei în discuție nu era acela de a colecta venituri, ci de a proteja moștenirea artistică a țării. Curtea a respins aceste argumente.

CEJ

2. Cu privire la calificarea taxei în litigiu, având în vedere articolul 16 din tratat

Întrucât din punctul de vedere al Comisiei, taxa în litigiu constituie o taxă cu efect echivalent unui drept vamal la export și, în acest sens, perceperea acestei taxe ar fi trebuit să fie eliminată, în conformitate cu articolul 16 din tratat, cel târziu până la sfârșitul primei etape a pieței comune, de la 1 ianuarie 1962. Pârâta contestă această calificare a taxei în litigiu, deoarece taxa urmărește un scop specific, de a asigura protecția și siguranța patrimoniului artistic, istoric și arheologic existent pe teritoriul național. În consecință, taxa nu are în realitate caracter fiscal, veniturile aduse de aceasta la buget fiind nesemnificative.

Articolul 16 din tratat interzice perceperea, în raporturile dintre statele membre, a oricărui tip de drepturi vamale la export și a oricărei taxe cu efect echivalent, adică a oricărei taxe care, afectând prețul unei mărfi exportate, are același efect restrictiv asupra liberei circulații ca cel al unui drept vamal. Această dispoziție nu face nicio distincție în funcție de scopul urmărit prin perceperea drepturilor și a taxelor a căror eliminare o prevede.

Nu este necesar să se analizeze noțiunea de fiscalitate pe care pârâta își întemeiază argumentarea din acest punct de vedere, deoarece dispozițiile secțiunii din tratat privind eliminarea drepturilor vamale între statele membre exclud menținerea drepturilor vamale și a taxelor cu efect echivalent, fără a face distincție între cele care au și cele care nu au caracter fiscal.

[7] Vechiul art. 12 CEE interzicea impunerea de noi taxe vamale și taxe cu efect echivalent, în vreme ce vechiul art. 13 CEE obliga statele membre să elimine taxele existente în timpul perioadei de tranziție, în conformitate cu art. 13-15; vechiul art. 16 CEE privea eliminarea taxelor asupra exporturilor. Trecerea timpului a făcut redundantă distincția dintre taxele noi și cele existente.

Taxa în litigiu intră sub incidența articolului 16, deoarece sarcina pecuniară pe care o impune asupra prețului bunurilor în cauză constituie un obstacol pentru exportul acestora.

În momentul în care o taxă cade sub incidența art. 30 TFUE, ca taxă vamală sau taxă cu efect echivalent, ea este nelegală prin ea însăși. Prin urmare, încercările Italiei de a susține că taxa putea fi apărută pe baza actualului art. 36 TFUE au fost respinse de către Curte, întrucât această apărare putea fi utilizată numai cu privire la restricțiile cantitative prevăzute de art. 34 TFUE. Curtea nu poate valida măsuri fiscale care sunt interzise de art. 30 TFUE.

Acest accent pus asupra efectului, în contrast cu scopul, este în mod clar justificat. Caracterul imperativ al art. 30 TFUE ar fi semnificativ redus dacă un stat ar putea invoca faptul că o taxă vamală sau o taxă cu efect echivalent nu ar trebui interzisă, deoarece scopul acesteia ar avea, într-un anumit sens, o natură non-fiscală. Mai mult decât atât, un asemenea argument ar fi presupus ca judecătorii să stabilească ce politici sociale ar trebui considerate ca având un scop legitim suficient, astfel încât, să le scoată din sfera de incidență a tratatului.

CEJ a reiterat, în alte cauze, accentul asupra efectului în detrimentul scopului. A arătat, de asemenea, în mod clar că prevederile tratatului sunt aplicabile chiar și atunci când măsura nu a fost adoptată ca urmare a unei idei protecționiste. Astfel, în cauza *Diamantarbeiders*^[8], Curtea a examinat legalitatea unei legi belgiene care obliga la direcționarea unui procent de 0,33% din valoarea diamantelor importate către un fond social pentru lucrători. Faptul că scopul acestui fond nu era nici acela de a colecta bani pentru bugetul de stat, nici acela de a proteja industria națională^[9], nu a salvat taxa în discuție. A fost suficient faptul că taxa era impusă asupra mărfurilor pentru simplul motiv că traversaseră o frontieră.

(B) TAXE CU EFECT ECHIVALENT: PRINCIPII GENERALE

Articolul 30 interzice nu numai taxele vamale, ci și taxele cu efect echivalent (TEE)^[10]. Motivul este evident: acesta este conceput pentru a include măsurile protecționiste care creează bariere similare taxelor vamale *stricto sensu* în calea comerțului. Așadar, nu este deloc surprinzător că CEJ a dat o interpretare extensivă termenului.

Cauza 24/68, *Comisia/Italia*

[1969] ECR 193

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 9 și art. 12 au devenit art. 28 și art. 30 TFUE; art. 13 și art. 16 au fost abrogate]

Italia a instituit o taxă asupra mărfurilor exportate către alte state membre cu scopul declarat de a culege date statistice pe care să le utilizeze în determinarea tiparelor comerciale. Curtea și-a

[8] Cauzele 2 și 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/SA Ch Brachfeld & Sons* [1969] ECR 211. A se vedea, de asemenea, cauzele 485 și 486/93, *Maria Simitzi/Municipality of Kos* [1995] ECR I-2655; cauzele C-441 și 442/98, *Michailidis AE/IIKA* [2000] ECR I-7145; cauza C-293/02, *Jersey Produce Marketing Association Ltd/States of Jersey și Jersey Potato Marketing Board* [2005] ECR I-9543, pct. 55-56; cauza C-72/03, *Carbonati Apuani (supra, nota 5)*, pct. 30-31.

[9] Belgia nu era producătoare de diamante.

[10] R. BARENTS, „Charges Having an Equivalent Effect to Customs Duties” (1978) 15 CMLRev 415.

menținut jurisprudența, potrivit căreia taxele vamale sunt interzise indiferent de scopul pentru care sunt instituite și indiferent de destinația veniturilor colectate. Apoi a continuat:

CEJ

8. Extinderea interdicției drepturilor vamale la taxele cu efect echivalent are drept rol suplimentarea și eficientizarea interdicției obstacolelor în calea schimburilor comerciale ce rezultă din aceste drepturi.

Folosirea acestor două noțiuni complementare tinde, în comerțul dintre statele membre, să evite și impunerea oricărei taxe bazate pe trecerea frontierei unui stat de către mărfurile care circulă în interiorul Comunității.

9. Pentru a recunoaște unei taxe un efect echivalent cu cel al unui drept vamal, este important să se ia în considerare acest efect având în vedere obiectivele pe care și le propune tratatul în părțile, titlurile și capitolele unde sunt inserate articolele 9, 12, 13 și 16, în special cu privire la libera circulație a mărfurilor.

În consecință, o taxă, oricât de mică, impusă în mod unilateral, oricare ar fi denumirea sa și modul de aplicare asupra mărfurilor naționale sau de proveniență străină pe baza faptului că traversează frontiera, chiar dacă nu este o taxă vamală în sensul strict al cuvântului, constituie o taxă cu efect echivalent în temeiul articolelor 9, 12, 13 și 16 din tratat, chiar dacă nu este percepută în beneficiul statului, nu este discriminatorie sau protecționistă, iar produsul impus nu se află în concurență cu un produs național.

10. Rezultă (...) că interzicerea noilor drepturi vamale sau taxe cu efect echivalent, în ceea ce privește principiul liberei circulații a mărfurilor, constituie o normă esențială care, fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale tratatului, nu admite excepții.

Raționamentul a fost repetat în hotărârea *Diamantarbeiders*^[11], arătând în mod clar că este aplicabil indiferent dacă cei afectați de taxă sunt toți cetățeni ai Comunității, ai statului importator ori doar ai statului responsabil pentru instituirea măsurii contestate. A semnalat intenția Curții de a preveni eludarea articolelor din tratat privitoare la taxele vamale și TEE din cauza formei de instituire a taxei. Acestea erau aplicabile indiferent dacă taxa discrimina sau nu și aveau un impact, indiferent dacă produsul asupra căruia se institua taxa se afla sau nu în competiție cu mărfurile naționale, nefiind admise excepții^[12].

Abordarea fermă a CEJ nu a fost surprinzătoare, având în vedere obstacolul pe care îl reprezentau taxele vamale și TEE în calea noțiunii înseși de piață unică. Abolirea unor astfel de măsuri era esențială pentru acest ideal și a reprezentat un prim pas necesar în scopul integrării pieței. Eradicarea taxelor vamale și a celor similare era vitală pentru îndeplinirea obiectivelor mai extinse ale pieței comune. Mai mult decât atât, este clar că o taxă instituită nu asupra unui produs ca atare, ci asupra unei activități necesare, în legătură cu produsul respectiv, poate intra în domeniul de aplicare al art. 30 și art. 110 TFEU^[13].

[11] Cauzele 2 și 3/69 (supra, nota 8).

[12] Cauza 29/72, *Marimex SpA/Italian Finance Administration* [1972] ECR 1309; cauza 39/73, *Rewe-Zentralfinanz/Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe* [1973] ECR 1039; cauza C-130/93, *Lamare NV/Nationale Dienst voor Afzet van Land-en Tuinbouwprodukten* [1994] ECR I-3215; cauza C-16/94, *Dubois et Fils SA/Garonor Exploitation SA* [1995] ECR I-2421; cauza C-72/03, *Carbonati Apuani* (supra, nota 5), pct. 20; cauza C-234/99, *Niels Nygard/Svineafgiftsfonden* [2002] ECR I-3657, pct. 19.

[13] Cauza C-206/06, *Essent Netwerk Noord BV/Aluminium Delfzijl BV* [2008] ECR I-5497, pct. 44.

(C) TAXE CU EFECT ECHIVALENT: CONTROALELE ȘI „EXCEPȚIA CONTRAPRESTAȚIEI”

O apărare uzuală este aceea că o taxă instituită asupra mărfurilor importate este justificată, întrucât nu reprezintă decât plata unui serviciu pe care statul l-a prestat pentru importator și, prin urmare, nu ar trebui considerată o TEE. În principiu, Curtea a fost dispusă să accepte acest argument. Cu toate acestea, ea a fost vigilentă față de posibilitatea statului de a prezenta o taxă într-o asemenea modalitate, când, în realitate, respectiva urmărea să obstrucționeze importurile, precum și în situațiile în care, de fapt, nu exista un schimb comercial. Așadar, Curtea a examinat minuțios asemenea susțineri ale statelor, neacceptându-le cu ușurință.

Astfel, în cauza *Comisia/Italia*^[14], discutată mai sus, Guvernul italian a susținut că taxa trebuie considerată contravaloarea datelor statistice pe care le colecta. Guvernul a argumentat că aceste informații „conferă importatorilor o poziție concurențială mai bună pe piața italiană, în timp ce exportatorii se bucură de un avantaj similar în străinătate”^[15]; și că, prin urmare, taxa trebuie calificată drept contraprestația unui serviciu prestat, iar nu o TEE. Cu toate acestea, Curtea nu a fost convinsă, statuând că informațiile statistice sunt benefice ansamblului vieții economice și autorităților. Aceasta a continuat în următoarea modalitate^[16]:

Chiar dacă ar rezulta într-o îmbunătățire a poziției importatorilor și exportatorilor, în speță este în continuare vorba de un avantaj atât de general și atât de greu de evaluat, încât taxa în litigiu nu poate fi privită ca o contraprestație pentru un beneficiu concret efectiv conferit.

Același subiect se regăsește și în alte hotărâri^[17]. Curtea nu a fost dispusă să accepte calificarea taxei drept contraprestația unui serviciu prestat, nici măcar în acele situații în care exista o legătură mai directă cu acțiunea întreprinsă de stat privind anumite mărfuri importate. Acest lucru este evident în cauza *Bresciani*.

Cauza 87/75, *Bresciani/Amministrazione Italiana delle Finanze*

[1976] ECR 129

Autoritățile italiene au instituit o taxă obligatorie de inspecție veterinară și de sănătate publică asupra pieilor brute de bovine, importate. Trebuia sau nu ca această taxă să fie considerată o TEE?

CEJ

6. Instanța națională solicită să se țină seama de următoarele trei particularități:

În primul rând, faptul că taxa este proporțională cu cantitatea de mărfuri, și nu cu valoarea acestora, deosebește un drept de tipul celui în litigiu de taxele care intră în sfera de aplicare a interdicției de la articolul 13 din Tratatul CEE. În al doilea rând, o obligație pecuniară de tipul celei în litigiu nu este decât contravaloarea solicitată persoanelor de drept privat care, pe cont propriu, importând produse de origine animală, au generat prestarea unui serviciu. În al treilea rând, cu

[14] Cauza 24/68, [1969] ECR 193, pct. 15-16.

[15] *Idem*, pct. 15.

[16] *Idem*, pct. 16.

[17] Cauza 63/74, *W Cadsky SpA/Istituto Nazionale per il Commercio Estero* [1975] ECR 281.

toate că este percepută în modalități și la momente diferite, taxa în cauză se percepe și pentru produsele similare de origine națională.

(...)

8. Justificarea obligației de a elimina progresiv taxele vamale se bazează pe faptul că obligațiile pecuniare, oricât de mici, aplicate mărfurilor care trec frontiera constituie un obstacol în calea circulației acestora.

Obligația de a elimina treptat drepturile vamale este completată de obligația de a elimina taxele cu efect echivalent, pentru ca principiul fundamental al liberei circulații a mărfurilor în interiorul pieței comune să nu fie eludat prin obligații pecuniare de orice fel impuse de un stat membru.

Folosirea acestor noțiuni complementare tinde, în comerțul dintre statele membre, să evite impunerea oricărei obligații pecuniare bazate pe trecerea frontierei de către mărfurile care circulă în interiorul Comunității.

9. Prin urmare, o obligație pecuniară impusă în mod unilateral, indiferent de denumirea sau modalitatea de aplicare, care se aplică mărfurilor importate dintr-un alt stat membru, la trecerea frontierei, constituie o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale. În consecință, pentru evaluarea unei taxe de tipul celei în litigiu, nu este important dacă aceasta este proporțională cu cantitatea mărfurilor importate, și nu cu valoarea acestora.

10. Nici faptul că o taxă de tipul celei în litigiu este proporțională cu cheltuielile unui control sanitar efectuat în mod obligatoriu la intrarea mărfurilor, nu afectează aprecierea efectului acestei taxe asupra liberei circulații a mărfurilor. Activitatea administrativă a statului destinată să mențină un regim de control sanitar, în interesul general, nu poate fi considerată un serviciu făcut importatorului care să poată justifica perceperea contravalorii unei obligații pecuniare. Prin urmare, dacă la sfârșitul perioadei de tranziție controalele sanitare sunt încă justificate, costurile ocazionate de acestea trebuie să fie suportate de publicul larg, care beneficiază, în ansamblul său, de libera circulație a mărfurilor comunitare.

11. Nu este important faptul că prin intermediul altor taxe se aplică o obligație similară producției interne, dacă aceste taxe și taxa în cauză nu sunt percepute după criterii identice și nici într-un stadiu de producție similar, astfel încât să poată fi considerate ca făcând parte dintr-un regim de redevențe interne care se aplică sistematic și în același mod produselor naționale și produselor importate.

Hotărârea CEJ din *Bresciani* indică în mod clar reticența acesteia de a accepta argumente care scot obligațiile pecuniare din sfera de cuprindere a tratatului. La pct. 9 a respins *primul* argument invocat de guvernul italian: nu conta faptul că taxa era proporțională cu cantitatea mărfurilor importate, din moment ce art. 30 TFUE interzicea *orice* taxă impusă pentru motivul că mărfurile au trecut o frontieră^[18]. Respingerea celui de-al doilea argument la pct. 10 a fost la fel de importantă. Argumentul statului avea o oarecare credibilitate: dacă vrei să importi un produs care necesită inspecție sanitară, atunci tu, importator, trebuie să suporti costul. Răspunsul Curții a fost, cu toate acestea, fără echivoc: costul inspecțiilor în interesul sănătății publice ar fi trebuit să fie suportat de publicul larg. Este discutabil dacă acest lucru are sens din perspectivă microeconomică^[19]. Concluzia CEJ a fost, totuși, menită să limiteze excepțiile de la art. 28-30 TFUE. Acest aspect este evident și în răspunsul Curții la cea de-a *treia* susținere a statului, aflată la pct. 11, prin care a cerut o echivalență strictă

^[18] O taxă va fi considerată o TEE dacă este o taxă forfetară având la bază valoarea bunurilor: cauza 170/88, *Ford España/Spain* [1989] ECR 2305.

^[19] Plasarea costului în sarcina publicului larg va însemna că importatorul produsului nu va fi nevoit să suporte ceea ce, în realitate, reprezintă unul din costurile fabricării produsului respectiv.

între taxele instituite asupra mărfurilor naționale și asupra celor importate. Alte încercări de a folosi argumentul contraprestației nu au avut, în general, succes^[20].

(D) TAXE CU EFECT ECHIVALENT: CONTROALELE ȘI ÎNDEPLINIREA CERINȚELOR JURIDICE IMPERATIVE

Atunci când legislația UE permite statului să realizeze un control, autoritățile naționale nu își pot recupera nicio cheltuială de la operatorii economici^[21]. Cu toate acestea, Curtea a admis că o taxă impusă de un stat se va afla în afara sferei de incidență a art. 28-30 TFUE atunci când este percepută pentru a acoperi costul unui control obligatoriu cerut de dreptul UE^[22].

Cauza 18/87, *Comisia/Germania*

[1988] ECR 5427

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 9-12 și art. 36 au devenit art. 28-30 și art. 36 TFUE]

Autoritățile locale germane au taxat importurile de animale vii pentru a acoperi costurile controalelor prevăzute de Directiva 81/389. S-a pus problema dacă această taxă ar trebui privită ca TEE. CEJ a afirmat, după cum era de așteptat, că orice obligație pecuniară impusă ca urmare a trecerii unei frontiere de către mărfuri se află în sfera de aplicare a tratatului, fie ca o taxă vamală, fie ca o TEE. Apoi a recunoscut o excepție de la acest principiu de bază.

CEJ

6. Cu toate acestea, Curtea a reținut că o asemenea taxă se sustrage acestei clasificări dacă se află în legătură cu un sistem general de redevențe interne aplicat în mod sistematic și în concordanță cu aceleași criterii atât produselor interne, cât și celor importate [...]. Cauza 132/78, *Denkavit/Franței (...)*, dacă reprezintă plata unui serviciu prestat în fapt operatorului economic, într-un quantum proporțional cu valoarea serviciului [...]. Cauza 158/82, *Comisia/Danemarca (...)*, sau, în anumite condiții, dacă este aferentă controalelor efectuate pentru a îndeplini obligații impuse de dreptul comunitar [...]. Cauza 46/76, *Bauhuis/Olanda (...)*.

7. Taxa în litigiu, care este percepută cu ocazia importului și a tranzitului, nu poate fi considerată ca aparținând unui sistem general de redevențe interne. Nu constituie nici contraprestația unui serviciu prestat operatorului, deoarece această condiție este îndeplinită numai dacă operatorul în cauză obține un avantaj specific și cert (...) ceea ce nu este cazul în situația în care controlul servește la garantarea sănătății și vieții animalelor în transporturile internaționale, într-un scop de interes public (...).

8. Din moment ce taxa în litigiu a fost percepută cu ocazia controalelor efectuate în temeiul unei reglementări comunitare, ar trebui observat că, potrivit jurisprudenței Curții (...) asemenea rede-

^[20] A se vedea, e.g., cauza 43/71, *Politi SAS/Ministerul Italian de Finanțe* [1971] ECR 1039; cauza 132/82, *Comisia/Belgia* [1983] ECR 1649; cauza 340/87, *Comisia/Italia* [1989] ECR 1483; cauza C-209/89, *Comisia/Italia* [1991] ECR I-3533; cauza C-272/95, *Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung/Deutsches Milch-Kontor GmbH* [1997] ECR I-1905.

^[21] Cauza 314/82, *Comisia/Belgia* [1984] ECR 1543.

^[22] Cauza 46/76, *Bauhuis/Țările de Jos* [1977] ECR 5; cauza 1/83, *IFG/Freistaat Bayern* [1984] ECR 349; cauza C-389/00, *Comisia/Germania* [2003] ECR I-2001. Costurile verificărilor efectuate ca urmare a obligațiilor imperative instituite prin convenții internaționale la care toate statele membre sunt părți sunt tratate în același fel: cauza 89/76, *Comisia/Olanda* [1977] ECR 1355.

vențe nu pot fi clasificate drept taxe cu efect echivalent unei taxe vamale, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

- a) nu depășesc costurile reale ale controalelor în legătură cu care sunt percepute;
 - b) controalele în cauză sunt obligatorii și uniforme pentru toate produsele vizate din cadrul Comunității;
 - c) sunt prevăzute de dreptul comunitar în interesul general al Comunității;
 - d) promovează libera circulație a mărfurilor, în special prin neutralizarea obstacolelor care ar putea rezulta din măsuri unilaterale de control adoptate în conformitate cu art. 36 din tratat.
9. În acest caz, condițiile menționate sunt îndeplinite de către taxa în litigiu. În primul rând, nu s-a contestat faptul că taxa nu depășește costul real al controalelor în legătură cu care este percepută.
10. Mai mult decât atât, toate statele membre de tranzit și de destinație sunt obligate, *inter alia*, potrivit art. 2 alin. (1) din Directiva 81/389/CEE (...) să efectueze controale veterinare în cauză atunci când animalele sunt aduse în teritoriile lor și, prin urmare, controalele sunt obligatorii și uniforme pentru toate animalele în discuție din cadrul Comunității.
11. Controalele respective sunt reglementate de Directiva 81/389/CEE, care stabilește măsurile necesare (...) pentru protecția animalelor vii pe durata transportului internațional, în vederea protejării animalelor vii, obiectiv urmărit în interesul general al Comunității, și nu în interesul anumitor state membre.
12. În fine, reiese din preambulul (...) directivelor că acestea sunt menite să armonizeze legislațiile statelor membre privitoare la protecția animalelor în cadrul transportului internațional, în vederea eliminării barierelor tehnice rezultate din disparitățile dintre legislațiile naționale (...) În plus, în lipsa unei armonizări, fiecare stat membru a fost îndreptățit să mențină sau să introducă, potrivit condițiilor prevăzute în articolul 36 din tratat, măsuri de restricționare a comerțului justificate pe temeiul protecției vieții și sănătății animalelor. Rezultă că standardizarea inspecțiilor în cauză este de natură să favorizeze libera circulație a mărfurilor.

(E) RECUPERAREA TAXELOR ILEGALE

Principiul general^[23] este acela că un stat membru trebuie să ramburseze taxele percepute în mod nelegal^[24]. Condițiile procedurale ale rambursării pot fi mai puțin favorabile decât cele aplicabile în acțiunile dintre particulari, sub condiția de a se aplica în același mod acțiunilor formulate în baza dreptului UE, precum celor formulate în baza dreptului național și sub condiția de a nu face ca respectiva rambursare să devină imposibilă sau excesiv de dificilă^[25]. Există, cu toate acestea, o excepție de la regula generală, reprezentată de cazul în care operatorul economic a transmis pierderea clienților, deoarece rambursarea ar putea conduce la o îmbogățire fără justă cauză a operatorului^[26]. Chiar și această excepție poate fi nuanțată, în situația în care operatorul poate, totuși, demonstra că a suferit o

^[23] Capitolul 8.

^[24] Cauza 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio* [1983] ECR 3595; cauza C-310/09, *Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique/Accor SA* [2011] ECR I-8115; cauza C-591/10, *Littlewoods Retail Ltd/Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs* EU:C:2012:478, pct. 24.

^[25] Cauza C-343/96, *Dilexport Srl/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1999] ECR I-579.

^[26] K. LASIŃSKI-SULECKI, „Unjust Enrichment in European Union Tax Law: In Search of Balance between the Views of the Court of Justice, the General Principles of EU Law and the Constitutional Principles of EU Member States” (2014) 42 *Intertax* 2.

pierdere^[27]. Cu toate acestea, nu poate cădea în sarcina contribuabilului să dovedească faptul că taxele nu au fost transferate asupra altora^[28].

(F) UNIUNEA VAMALĂ: O PERSPECTIVA MAI LARGĂ

Până în acest moment, analiza s-a concentrat asupra problemelor juridice legate de art. 28-30 TFUE și asupra limitelor impuse capacității statelor membre de a institui taxe vamale sau taxe cu efect echivalent, atunci când bunurile traversează o frontieră. Însă, ar fi o greșeală să credem că aceasta reprezintă totalitatea legislației UE în această materie.

Importanța substanțială a dreptului vamal este mult mai mare decât atât^[29]. Consecința eliminării barierelor vamale dintre statele membre este că, odată ce mărfurile se află în Uniunea Europeană, ele circulă în mod liber. Corolarul este că „lanțul care înconjoară piața unică este atât de puternic pe cât de puternică este cea mai slabă verigă a sa” și că nu există o „a doua șansă” de a impune limite asupra mărfurilor provenite din țări terțe^[30]. Menținerea unui control vamal efectiv pentru mărfurile provenite din afara UE este importantă din mai multe motive. Aceste bunuri vor fi supuse unui tarif, care constituie o parte semnificativă din resursele proprii ale UE, așadar, Uniunea are un interes serios în combaterea fraudei. Faptul că există o singură barieră vamală efectivă la intrarea mărfurilor în UE are implicații și pentru lupta împotriva crimei organizate, a mărfurilor contrafăcute etc. Este clar că vămile joacă un rol în lupta împotriva terorismului^[31]. Aceste obiective sunt reflectate în Codul Vamal modernizat din 2008^[32] și în documentul privind strategia Comisiei, care îl însoțește^[33].

Situația descrisă a condus la un număr de inițiative organizatorice menite să facă față noilor provocări. Nu există un serviciu vamal al UE. Uniunea Europeană lucrează prin intermediul autorităților vamale naționale, iar obiectivul Programului 2002^[34] a fost ca respectivele autorități să opereze la fel de eficient și de efectiv precum o administrație unică^[35], în special în perspectiva extinderii UE. Inițiativele Comisiei din 2003^[36], aprobate de Consiliu^[37], erau menite să accelereze desfășurarea controalelor vamale prin utilizarea sporită a comunicațiilor electronice^[38]. Acestea au fost coroborate cu inițiative de a folosi vămile

[27] Cauza C-192-218/95, *Société Comateb/Directeur Général des Douanes et Droits Indirects* [1997] ECR I-165; cauza C-309/06, *Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise* [2008] ECR I-283, pct. 41-42.

[28] Cauza C-343/96, *Dilexport* (supra, nota 25), pct. 52; cauzele C-441 și 442/98, *Michailidis* (supra, nota 8), pct. 38.

[29] Privind o Strategie pentru Uniunea Vamală, COM(2001) 51 final; http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm.

[30] Rolul schimbător al vămii (Comisia CE, 2000), 1.

[31] http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm.

[32] Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului Vamal Comunitar (Codul Vamal Modernizat) [2008] JO L145/1.

[33] Strategia pentru Evoluția Uniunii Vamale, COM(2008) 169 final; Raport asupra Progresului Strategiei pentru Evoluția Uniunii Vamale, COM(2011) 922 final.

[34] Decizia 210/97 [1996] JO L33/24.

[35] Raportul Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu, cu privire la implementarea Programului Vamal 2000, documentul XXI/1065/98 EN, pct. 2.1.

[36] Un mediu simplu și fără birocrație pentru vămi și comerț; asupra rolului vămilor în managementul integrat al granițelor externe, COM(2003) 452 final.

[37] Rezoluția Consiliului din 5 decembrie 2003, asupra creării unui mediu simplu și fără birocrație pentru vămi și comerț [2003] JO C305/1.

[38] Decizia 70/2008 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind crearea unui mediu informatizat pentru vamă și comerț [2008] JO L23/21.

pentru combaterea infracționalității, fraudei și terorismului și pentru crearea unui Program de Securitate a Vămile^[39]. Raportul Comisiei din anul 2012 a identificat trei provocări pentru anii următori: finalizarea modernizării începute în 2003; identificarea priorităților care urmează să fie abordate; și reformarea structurilor de guvernanță și de management ale uniunii vamale^[40]. În anul 2014 Comisia a adoptat un nou plan de management al riscurilor, în scopul protejării siguranței și securității UE, dar și al facilitării comerțului^[41].

3. ARTICOLELE 110-113: PREVEDERI FISCALE DISCRIMINATORII

Analiza precedentă s-a axat pe art. 28-30 TFUE. În continuare, ne îndreptăm atenția asupra taxelor discriminatorii. Articolul 110 TFUE reprezintă principala reglementare în materie, bucurându-se de efect direct, începând cu 1 ianuarie 1962^[42].

Niciun stat membru nu aplică, direct sau indirect, produselor altor state membre impozite interne de orice natură mai mari decât cele care se aplică, direct sau indirect, produselor naționale similare.

De asemenea, niciun stat membru nu aplică produselor altor state membre impozite interne de natură să protejeze indirect alte sectoare de producție.

(A) SCOPUL ARTICOLULUI 110

Scopul art. 110 TFUE poate fi definit relativ simplu, respectiv: de a preveni subminarea obiectivelor art. 28-30 prin intermediul unei impozitări interne discriminatorii. Am remarcat deja că art. 28-30 sunt menite să împiedice stânjenirea liberei circulații a mărfurilor de către taxele vamale și taxele cu efect echivalent. Tratatul interzice asemenea măsuri atunci când un produs traversează o frontieră. Cu toate acestea, aceste prevederi ar putea fi eludate dacă un stat ar putea prejudicia produsele străine aflate pe teritoriul său printr-o impozitare discriminatorie, dezavantajând, prin urmare, produsele importate aflate în concurență cu cele naționale. Articolul 110 are rolul de a preveni o astfel de conduită, acest fapt fiind recunoscut și de CEJ care solicită neutralitate deplină a impozitelor interne față de produsele interne și cele din import^[43].

^[39] http://ec.europa.eu/taxation_customs/policy_issues/customs_security/index_en.htm; Regulamentul (CE) nr. 648/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 aprilie 2005, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului Vamal Comunitar [2005] JO L117/13.

^[40] Privind Situația Uniunii Vamale, COM(2012) 791 final.

^[41] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-936_en.htm.

^[42] Cauza 57/65, *Alfons Lütticke GmbH/Hauptzollamt Saarlouis* [1966] ECR 205; cauza 28/67, *Mölkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH/Hauptzollamt Paderborn* [1968] ECR 143; cauza 74/76, *Ianelli & Volpi/Meroni* [1977] ECR 557.

^[43] Cauzele 2 și 3/62, *Comisia/Belgia și Luxemburg* [1962] ECR 425, 431; cauza 252/86, *Gabriel Bergandi/Directeur Général des Impôts* [1988] ECR 1343, 1374; cauza C-101/00, *Tulliasiamies și Antti Siilin* [2002] ECR I-7487, pct. 52; cauza C-387/01, *Weigel și Weigel/Finanzlanddirektion für Vorarlberg* [2004] ECR I-4981, pct. 66; cauzele C-393/04 și 41/05, *Air Liquide Industries Belgium SA/Ville de Seraing and Province de Liège* [2006] ECR I-5293, pct. 55-57; cauza C-313/05, *Maciej Brzeziński/Dyrektor Izby Celnej w Warszawie* [2007] ECR I-513, pct. 27; cauza C-206/06, *Essent Netwerk Noord* (supra, nota 13), pct. 40.

(B) ARTICOLUL 110 ALINEATUL (1): DISCRIMINAREA DIRECTĂ

Articolul 110 alin. (1) nu prevede ca un stat membru să adopte un anumit regim de impozitare internă, ci doar solicită ca, indiferent de sistemul ales, acesta să fie aplicat fără discriminare față de produsele importate similare.

Astfel, în cauza *Comisia/Italia*^[44], guvernul italian a aplicat taxe mai reduse asupra produselor petroliere regenerate, decât asupra celor obișnuite. Deși această politică a fost motivată de considerente ecologice, produsele petroliere regenerate importate nu se bucurau de același avantaj. În apărarea sa, Italia a argumentat că este imposibilă determinarea faptului dacă produsele petroliere importate erau regenerate sau nu. Acest argumentul a fost respins de CEJ, care a stabilit că sarcina probei, că produsele petroliere se aflau în categoria relevantă, revenea importatorilor, sub rezerva unor cerințe probatorii rezonabile, și că un certificat eliberat de statul de export putea fi utilizat pentru identificarea naturii produselor petroliere în cauză. În mod similar, în cauza *Hansen*^[45], CEJ a insistat că o normă germană, care prevedea avantaje fiscale a băuturilor spirtoase din fructe, fabricate de întreprinderi mici și distilierii în regim de cooperativă, trebuie aplicată în mod egal băuturilor spirtoase din aceeași categorie provenite din orice alt stat membru al UE^[46].

Normele referitoare la nediscriminare în privința plății taxelor vor fi, de asemenea, nelegale, dacă procedura de colectare a acestora nu tratează în mod egal mărfurile naționale și pe cele provenite dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene^[47]. Acest lucru este demonstrat de cauza *Comisia/Irlanda*^[48]. În această speță, deși taxa era aplicabilă tuturor mărfurilor, indiferent de origine, producătorii interni erau tratați mai cu încredință în privința plăților, având la dispoziție un termen de câteva săptămâni înainte ca plata să fie efectiv solicitată, în timp ce taxa percepută de la importatori era încasată chiar la momentul importului.

(C) ARTICOLUL 110 ALINEATUL (1): DISCRIMINAREA INDIRECTĂ

Articolul 110 alin. (1) reglementează atât discriminarea directă, cât și pe cea indirectă. Pot exista norme fiscale care nu diferențiază în mod explicit gradul de impunere asupra mărfurilor în funcție de țara de origine, dar care, totuși, plasează o sarcină mai oneroasă asupra mărfurilor provenite din alte state membre. CEJ a subliniat că un sistem fiscal va fi compatibil cu art. 110 numai dacă exclude „orice posibilitate” ca produsele importate să fie taxate mai aspru decât mărfurile naționale similare^[49].

[44] Cauza 21/79, [1980] ECR I.

[45] Cauza 148/77, *Hansen/Hauptzollamt Flensburg* [1978] ECR 1787.

[46] A se vedea, de asemenea, cauza 196/85, *Comisia/Franța* [1987] ECR 1597; cauza C-327/90, *Comisia/Grecia* [1992] ECR I-3033; cauza C-375/95, *Comisia/Grecia* [1997] ECR I-5981.

[47] A se vedea, de exemplu, cauzele C-290 și 333/05, *Nadasdi/Vam-es Penzugyorseg Eszak-Alfoldi Regionális Parancnoksága* [2006] ECR I-10115.

[48] Cauza 55/79, [1980] ECR 481; cauza C-68/96, *Grundig Italiana SpA/Ministero delle Finanze* [1998] ECR I-3775.

[49] Cauza C-228/98, *Dounias/Oikonomikon* [2000] ECR I-577, pct. 41; cauza C-265/99, *Comisia/Republica Franceză* [2001] ECR I-2305, pct. 40; cauza C-101/00, *Tulliasiamies* (supra, nota 43), pct. 52; cauza C-313/05, *Maciej Brzeziński* (supra, nota 43), pct. 40; cauza C-402/09, *Ioan Tatu/Statul român prin Ministerul Finanțelor și Economiei* [2011] ECR I-2711, pct. 35; cauza C-437/12, X EU:C:2013:857, pct. 28-29.

Cauza 112/84, *Humbloit/Directeur des Services Fiscaux*

[1985] ECR 1367

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 95 a devenit art. 110 TFUE]

Legea franceză impunea o taxă anuală asupra autovehiculelor. Criteriul pentru determinarea cuantumului taxei datorate era puterea fiscală a automobilului. La o putere mai mică de 16 CV, taxa creștea gradual până la un maxim de 1100 de franci. Pentru mașinile cu o putere fiscală mai mare de 16 CV, se aplica o taxă fixă de 5000 de franci. Având în vedere că niciun autovehicul fabricat în Franța nu avea o putere mai mare de 16 CV, taxa cea mai mare era suportată doar de cei care aveau mașini importate. Humbloit a fost obligat la plata unei taxe de 5000 de franci asupra unui automobil importat cu o putere de 36 CV și a susținut că aceasta încălca art. 95.

CEJ

12. În primul rând, este necesar să se sublinieze faptul că la stadiul actual al dreptului comunitar, statele membre au libertatea de a aplica unor produse precum automobilele un sistem de taxe de drum a căror valoare crește progresiv în funcție de un criteriu obiectiv, precum puterea fiscală, care poate fi stabilită conform unor modalități diferite.

13. Cu toate acestea, un astfel de sistem de impozite interne este compatibil cu articolul 95 numai în măsura în care este scutit de orice efect discriminatoriu sau protector.

14. Acesta nu este cazul unui sistem precum cel care este contestat în litigiul din acțiunea principală. Acest sistem stabilește două taxe diferite, una diferențială, a cărei valoare crește progresiv, pentru automobilele care nu ating o anumită putere fiscală, și cealaltă, pentru cele care depășesc această putere fiscală, a cărei valoare este fixă și depășește de aproximativ cinci ori valoarea maximă a impozitului diferențial. Chiar dacă nu se efectuează o distincție formală conform originii produselor, un astfel de sistem prezintă, în mod evident, caracteristici discriminatorii sau protectoare, contrare articolului 95. De fapt, puterea fiscală care determină aplicabilitatea taxei speciale a fost stabilită la un nivel la care numai automobilelor importate, în special din alte state membre, li se aplică această taxă specială, în timp ce toate celelalte automobile de fabricație națională beneficiază de un regim în mod evident mai avantajos al impozitului diferențial.

15. În cazul în care nu intervin considerații care țin de valoarea taxei speciale, consumatorii care caută automobile comparabile, în special din punctul de vedere al dimensiunilor, al confortului, al puterii reale, al costului de întreținere, al fiabilității, al consumului și al prețului sunt în mod normal determinați să opteze între automobilele care depășesc și cele care se situează sub pragul critic al puterii fiscale stabilit de legea franceză. Cu toate acestea, obligația la plata taxei speciale generează o creștere a impozitării care este mult mai importantă decât cea care rezultă din trecerea de la o categorie la alta de automobile într-un sistem de impozitare progresivă care presupune diferențe echilibrate, precum cea care corespunde impozitului diferențial. Această taxă suplimentară este de natură să neutralizeze avantajele pe care le-ar putea prezenta, pentru consumatori, anumite automobile importate din alte state membre în raport cu automobilele similare de fabricație națională, cu atât mai mult cu cât aceasta se percepe de mai mulți ani. În această privință, taxa specială reduce concurența la care sunt supuse automobilele din ultima categorie și este, prin urmare, contrară principiului neutralității pe care trebuie să îl respecte impozitele interne.

Cauza *Humbloit* oferă un bun exemplu al determinării CEJ de a sancționa atât discriminarea directă, cât și pe cea indirectă. Raționamentul acesteia este convingător, demonstrând modul în care asemenea reglementări fiscale pot denatura procesul concurențial pe piața automobilelor. Autoritățile franceze au revizuit prompt legislația fiscală, în lumina hotă-

rării Curtii, însă și acest nou sistem a fost atacat și declarat ca încălcând dreptul comunitar. Potrivit sistemului revizuit, autoritățile franceze au înlocuit taxa de 5000 de franci pentru autovehiculele cu o putere mai mare de 16 CV cu nouă categorii mai specifice de benzi fiscale, a căror incidență depindea de puterea automobilului. Deși, cel din urmă sistem era în mod mai puțin evident discriminatoriu decât cel incriminat în cauza *Humbolt*, în continuare, valoarea taxei creștea brusc peste o putere mai mare de 16 CV, fiind, așadar, criticat în cauza *Feldain*^[50].

(D) ARTICOLUL 110: AUTONOMIE NAȚIONALĂ ȘI OPȚIUNI FISCALE

Deși tratatul interzice atât discriminarea indirectă, cât și pe cea directă, cea din urmă nu poate fi justificată, pe când prima este susceptibilă de justificări obiective, idee dezvoltată în relație cu alte ramuri, cum ar fi libera circulație a bunurilor, a lucrătorilor și egalitatea de tratament^[51]. Statul membru are posibilitatea de a argumenta că există o rațiune obiectivă de politică statală, acceptabilă pentru UE, în scopul de a-și motiva acțiunea, astfel încât, reglementările tratatului să nu devină prea severe sau prea draconice în practică. Cauza *Chemical* exemplifică această abordare judiciară.

Cauza 140/79, *Chemical Farmaceutici/DAF SpA*

[1981] ECR I^[52]

Italia impozita alcoolul etilic sintetic mult mai sever față de alcoolul etilic obținut prin fermentație, chiar dacă cele două produse puteau fi folosite alternativ. Italia nu era un producător important al alcoolului sintetic. Obiectivul era acela de a favoriza fabricarea alcoolului etilic din produse agricole și de a restrânge procesarea etilenei, un derivat din petrol, în alcool, pentru a păstra respectiva materie primă pentru alte utilizări economice mai importante. Curtea a făcut următoarele observații pe marginea acestei politici:

CEJ

13. (...) Constituie, prin urmare, o opțiune legitimă de politică economică pusă în practică prin mijloace fiscale. Implementarea respectivei politici nu conduce la nicio discriminare, întrucât, deși efectul său constă în descurajarea importurilor de alcool sintetic în Italia, ea conduce și la prevenirea dezvoltării pe teritoriul Italiei a producției de alcool din etilenă, producție perfect fezabilă din punct de vedere tehnic.

14. Astfel cum a statuat Curtea în numeroase ocazii (...) în stadiul actual de dezvoltare, dreptul comunitar nu restricționează libertatea fiecărui stat membru de a institui reglementări fiscale care diferențiază între anumite produse pe baza unor criterii obiective, cum ar fi natura materiilor prime utilizate sau procesul de producție întreprins. Astfel de distincții sunt compatibile cu dreptul comunitar dacă urmăresc realizarea unor obiective de politică economică ce sunt ele însele compatibile cu cerințele tratatului și cu dreptul derivat și dacă reglementările concrete sunt concepute astfel încât să se evite orice formă de discriminare, directă ori indirectă, în ceea ce privește importurile provenind din alte state membre și orice formă de protecție a produselor naționale concurente.

^[50] Cauza 433/85, *Feldain/Directeur des Services Fiscaux* [1987] ECR 3536; cauza 76/87, *Seguela/Administration des Impôts* [1988] ECR 2397; cauza C-265/99, *Comisia/Republica Franceză* (supra, nota 49); cauza C-402/09, *Ioan Tatu* (supra, nota 49).

^[51] A se vedea Capitolele 19, 21, 24.

^[52] A se vedea, de asemenea, cauza 46/80, *Vinal SpA/Orbat SpA* [1981] ECR 77.

15. Impozitarea diferențială precum cea existentă în Italia pentru alcoolul denaturat sintetic, pe de-o parte, și alcoolul denaturat obținut prin fermentație, pe de altă parte, îndeplinește respectivele condiții. Pare, în fapt, că acest sistem de impozitare urmărește un obiectiv legitim de politică industrială, în sensul de a promova distilarea produselor agricole, în defavoarea fabricării alcoolului din derivați ai petrolului. Această opțiune nu intră în contradicție cu regulile dreptului comunitar sau cu cerințele unei politici clare în cadrul Comunității.

16. Prevederile specifice ale legislației în cauză, contestate în fața instanței naționale, nu pot fi considerate discriminatorii din moment ce, pe de-o parte, nu s-a disputat că importurile de alcool produs prin fermentație din alte state membre se califică pentru același tratament fiscal ca și alcoolul italian produs prin fermentație și, pe de altă parte, deși rata de impozitare prevăzută pentru alcoolul sintetic are ca urmare restrângerea importului de alcool sintetic originar din alte state membre, are, de asemenea, și un efect economic echivalent pe teritoriul național, în sensul că împiedică și stabilirea unei producții profitabile a aceleiași produs în industria italiană.

Curtea a fundamentat acceptarea politicii italiene pe faptul că aceasta nu are un efect discriminatoriu, nici direct, nici indirect. Făcând abstracție de acest fapt, raționamentul CEJ stă mărturie disponibilității Curții de a accepta justificări obiective, în cazurile în care politica națională este acceptabilă din perspectiva UE, chiar dacă acest lucru avantajează mai mult operatorii economici naționali decât importatorii. Este clar, după cum subliniază Curtea, că respectiva politică italiană ar stânjeni un producător italian care ar dori să fabrice alcool sintetic din etilenă. Cu toate acestea, producția națională a respectivului produs era redusă, astfel că taxa italiană prejudicia importatorii mai mult decât prejudicia firmele cu sediul în Italia. Același raționament poate fi remarcat și în alte hotărâri.

Astfel, în cauza *Comisia/Franța*^[53], Comisia a susținut că o lege franceză care impunea o taxa vinurilor dulci produse într-o manieră tradițională, la o rată mai redusă decât vinurile licoroase, era contrară actualului art. 110 TFUE. Curtea nu a fost de acord, considerând că nu exista o discriminare directă pe teme de origine ori naționalitate. Vinurile dulci obținute după un proces natural tindeau să fie produse în zone în care condițiile de cultivare erau la un nivel inferior celui optim, caracterizate prin soluri sărace și precipitații scăzute. Rațiunea politicii franceze în cauză era de a oferi un stimulent fiscal pentru a încuraja producția în zonele respective. Curtea a fost dispusă să accepte că aceasta ar putea constitui o justificare obiectivă. În cauza *Outokumpu Oy*^[54], CEJ a statuat că era legitim ca un stat membru să taxeze în mod diferențiat același produs ori unul similar, sub condiția ca aceasta să se facă în baza unor criterii obiective, cum ar fi natura materiilor prime utilizate sau procesul de producție folosit. Articolul 110 nu interzicea rate de impozitare diferite asupra electricității, în cazul în care acestea se bazau pe considerente de mediu, cu condiția să nu se facă discriminări în dauna importurilor^[55].

Mai mult decât atât, este posibil ca, făcând abstracție de cauza *Humblot*, taxele diferențiale asupra automobilelor să se afle în afara sferei de incidență a art. 110. Acest lucru s-ar putea întâmpla dacă ratele diferențiale ar încuraja folosirea unor modele mai ecologice, sub condiția ca importurile să nu fie discriminate. Astfel, în cauza *Comisia/Grecia*^[56] era incidentă o măsură națională fiscală care impunea o cotă progresivă de impozitare mai

[53] Cauza 196/85 [1987] ECR 1597.

[54] Cauza C-213/96 [1998] ECR I-1777.

[55] A. EASSON, „Fiscal Discrimination: New Perspectives on Article 95 of the EEC Treaty” (1981) 18 CMLRev 521.

[56] Cauza C-132/88 [1990] ECR I-1567; cauza C-421/97, *Tarantik/Direction des Services Fiscaux de Seine-et-Marne* [1999] ECR I-3633.

ridicată în funcție de capacitatea cilindrică a mașinii. CEJ a statuat că aceasta ar încălca art. 110 numai sub dubla condiție de a descuraja consumatorii să cumpere autovehicule importate, susceptibile de taxe ridicate și de a-i încuraja să cumpere, în schimb, autovehicule de fabricație internă. Simplul fapt că toate automobilele aflate în categoria celei mai ridicate cote de impozitare erau importate nu încălca art. 110. Dreptul UE nu interzicea folosirea politicii fiscale pentru atingerea unor scopuri sociale, sub condiția ca taxa să aibă la bază un criteriu obiectiv, să nu fie discriminatorie și să nu aibă un efect protecționist.

(E) RAPORTUL DINTRE ALINEATELE (1) ȘI (2) ALE ARTICOLULUI 110

Articolul 110 alin. (1) TFUE interzice instituirea unor taxe interne excesive asupra produselor din alte state membre, raportat la produsele naționale similare. Așadar, odată ce două bunuri relevante sunt considerate similare, art. 110 alin. (1) devine aplicabil, efectul fiind acela că taxele excesive asupra mărfurilor importate sunt interzise. Linia de demarcație dintre alin. (1) și (2) poate fi problematică, din moment ce poate fi contestat dacă mărfurile pot fi considerate similare sau nu.

Articolul 110 alin. (2) este menit să cuprindă reglementări fiscale naționale care aplică cote de impozitare inegale cu privire la mărfuri care pot să nu fie strict similare unele cu altele, dar care, totuși, se pot afla în concurență unele cu celelalte. Obiectivul este de a împiedica aceste cote de impozitare diferențiale să protejeze indirect bunurile de proveniență internă. Astfel, vinul și berea pot să nu fie produse similare, însă poate exista o anumită concurență între ele. Economistii denumesc această relație „elasticitatea încrucișată a cererii”: pe măsură ce prețul unui produs crește în raport cu prețul celui alt produs, consumatorii îl înlocuiesc cu produsul mai ieftin. Măsura în care are loc această înlocuire depinde de factori precum diferența de preț dintre produse și de gradul în care consumatorii le percep ca interschimbabile. Dacă un stat care produce puțin vin, dar multă bere, taxează primul produs considerabil mai mult decât pe cel de-al doilea, distribuitorii de vin vor fi relativ dezavantajați, iar producătorilor de bere le va fi conferită în mod indirect protecție. Raportul dintre alin. (1) și alin. (2) ale art. 110 este evidențiat în următoarea cauză.

Cauza 168/78, Comisia/Franța

[1980] ECR 347

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 9-17 au fost înlocuite de art. 28-30 TFUE; art. 95 a devenit art. 110 TFUE; art. 169 a devenit art. 258 TFUE]

Franța aplica o cotă de impozitare mai ridicată pentru rachiiurile din cereale, cum ar fi whisky, rom, gin și vodcă, decât pentru cele din vin ori fructe, precum coniac, calvados și armagnac. Franța producea foarte puține băuturi din prima categorie, dar era un producător important de băuturi spirtoase din fructe. Comisia a susținut că regimul fiscal francez încălca articolul 95 CE. CEJ a subliniat legătura dintre articolul 95 CE și articolul 9-17 CE: rolul articolului 95 era de a completa reglementările referitoare la taxele vamale și taxele cu efect echivalent prin interzicerea impozitării interne discriminatorii față de produsele importate. Apoi a continuat după cum urmează:

CEJ

5. Norma de bază în materie o reprezintă alineatul (1) de la articolul 95, care se bazează pe o comparație a sarcinilor fiscale impuse produselor naționale și produselor importate care pot fi clasificate drept „similare”. Astfel cum a avut ocazia să sublinieze Curtea în Hotărârea sa (...) 148/77, *H. Hansen/Hauptzollamt Flensburg* [1978] ECR 1787, această dispoziție trebuie să fie interpretată în mod exhaustiv, astfel încât să permită includerea tuturor procedurilor fiscale care aduc atingere tratamentului egal între produsele naționale și produsele importate; prin urmare, este necesar să se interpreteze în mod suficient de flexibil noțiunea de „produse similare”. Curtea a precizat în Hotărârea (...) din cauza *Rewe* (cauza 45/75 [1976] ECR 181), că este necesar să se considere drept similare produsele care „prezintă, în ceea ce îi privește pe consumatori, proprietăți analoge sau care răspund aceluiași nevoi”. Prin urmare, domeniul de aplicare al primului paragraf de la articolul 95 trebuie determinat în funcție de un criteriu, nu de identitate riguroasă, ci de analogie și de comparabilitate la utilizare.

6. În plus, alineatul (2) de la articolul 95 are, drept funcție, includerea oricărei forme de protecționism fiscal indirect în cazul produselor care, fără a fi similare în sensul alineatului (1) se găsesc, cu toate acestea, într-un raport de concurență chiar parțială, indirectă sau potențială cu anumite producții ale țării importatoare. Curtea a evidențiat deja anumite aspecte ale acestei dispoziții în (...) cauza 27/77, *Firma Fink-Frucht GmbH* (...) [1978] ECR 223, în care se precizează că este suficient, pentru punerea în aplicare a celui de-al doilea paragraf al articolului 95, ca produsul importat să se afle în raport de concurență cu producția națională protejată ca urmare a uneia sau mai multor utilizări economice, chiar dacă nu este îndeplinită pe deplin condiția similitudinii cerută de articolul 95 alineatul (1).

7. În timp ce criteriul de apreciere menționat la alineatul (1) constă în compararea sarcinilor fiscale, fie în funcție de rată, de condițiile bazei de calcul sau de alte modalități de aplicare, alineatul (2), ținând seama de dificultatea stabilirii unor comparații suficient de precise între produsele în cauză, se bazează pe un criteriu mai global, și anume caracterul protector al unui sistem de impozite interne.

(F) ALINEATELE (1) ȘI (2) ALE ARTICOLULUI 110: DETERMINAREA SIMILITUDINII

Primul pas este, așadar, de a stabili dacă produsele sunt similare. În caz afirmativ, art. 110 alin. (1) devine aplicabil; în caz contrar, reglementările fiscale pot, totuși, intra în sfera de incidență a art. 110 alin. (2). Într-o hotărâre de început a CEJ, aceasta a stabilit că produsele vor fi considerate similare dacă sunt încadrate în aceeași categorie fiscală^[57]. Cu toate acestea, în anumite cazuri, CEJ s-a pronunțat împotriva taxei fără a analiza foarte detaliat dacă aceasta era interzisă de alin. (1) sau (2) al art. 110. Această abordare este evidentă în „cauzele băuturilor spirtoase” de la început, în care Comisia susținea că legislația fiscală națională privind băuturi spirtoase încălca art. 110^[58]. Motivul pentru care CEJ nu a intrat în detalii, dacă temeiul condamnării statului ar trebui să fie alin. (1) sau alin. (2) al art. 110, reiese cu claritate din următorul extras:

^[57] Cauza 27/67, *Fink-Frucht GmbH/Hauptzollamt München-Landsbergerstrasse* [1968] ECR 327.

^[58] Cauza 169/78, *Comisia/Italia* [1980] ECR 385; cauza 171/78, *Comisia/Danemarca* [1980] ECR 447.

Cauza 168/78, Comisia/Franța

[1980] ECR 347

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 95 a devenit art. 110 TFUE]

Situația de fapt a fost descrisă mai sus. Comisia a susținut că toate băuturile alcoolice constituie o unică piață. Franța a contraargumentat că acestea ar trebui divizate în mai multe piețe specializate, în funcție de compoziția acestora, caracteristicile fizice și utilizările date de către consumatori. CEJ a stabilit că băuturile alcoolice posedă anumite trăsături generice, precum concentrația ridicată de alcool, faptul că sunt produse din materii prime diferite și sunt consumate în modalități diferite.

CEJ

12. Din această analiză a pieței în sectorul rachiurilor rezultă o dublă concluzie. În primul rând, printre rachiuri, considerate în ansamblu, există un număr nedeterminat de băuturi care trebuie clasificate ca „produse similare” în sensul articolului 95 alineatul (1), chiar dacă în anumite cazuri poate fi dificil de decis acest lucru, ținând seama de natura factorilor implicați de criteriile de diferențiere, precum gustul și obiceiurile de consum. În al doilea rând, chiar și în cazul în care nu este posibilă recunoașterea unui nivel suficient de similaritate între produsele în cauză, există, cu toate acestea, între toate tipurile de rachiuri, trăsături comune suficient de pronunțate pentru a admite existența, în toate cazurile, a unui raport de concurență, cel puțin parțial sau potențial. Rezultă că aplicarea articolului 95 alineatul (2) poate fi luată în considerare în cazul în care raportul de similaritate între tipurile specifice de rachiuri este în continuare îndoielnic sau contestat.

13. Reiese din cele prezentate anterior că articolul 95, considerat integral, se poate aplica fără deosebire tuturor produselor în cauză. Prin urmare, este suficient să se analizeze dacă aplicarea unui anumit sistem fiscal național este de natură discriminatorie sau, după caz, protecționistă, și anume dacă există o diferență în ceea ce privește rata sau modalitățile de impozitare, și dacă această diferență poate favoriza o anumită producție națională. Pentru fiecare dintre acțiunile introduse de Comisie, raporturile economice între produsele în cauză și caracteristicile sistemelor fiscale care fac obiectul litigiilor trebuie examinate în acest cadru.

[Curtea a analizat apoi diverse argumente invocate de autoritățile franceze pentru a arăta că rachiurile difereau din punct de vedere al gustului, utilizărilor și altele asemenea.]

39. După considerarea tuturor acestor factori, Curtea consideră că nu este necesar, pentru soluționarea prezentului litigiu, să se pronunțe cu privire la problema de a ști dacă băuturile spirtoase în cauză sunt sau nu, total sau parțial, produse similare în sensul articolului 95 alineatul (1), în timp ce nu se poate nega, în mod rezonabil, că acestea se găsesc, fără excepție, într-un raport de concurență, cel puțin parțială, cu produsele naționale considerate de acțiune și că natura protectoare a sistemului fiscal francez, în sensul articolului 95 alineatul (2), nu poate fi negată.

40. Într-adevăr, astfel cum s-a indicat anterior, rachiurile din cereale, inclusiv rachiurile de ienupăr, ca și produse obținute prin distilare, au în comun cu celelalte rachiuri suficiente proprietăți pentru a constitui, cel puțin în anumite circumstanțe, o alternativă pentru consumator. (...)

41. Acestea fiind raporturile de concurență și de substituție între băuturile în cauză, natura protectoare a sistemului fiscal criticat de Comisie reiese în mod clar. Într-adevăr, acesta se caracterizează prin faptul că o parte esențială a producției naționale, și anume rachiurile derivate din vin și fructe, este inclusă în categoria fiscală cea mai favorizată, în timp ce cel puțin două tipuri de produse, care sunt, în majoritate, importate din alte state membre, fac obiectul, sub numele de „taxă pe producție”, unei impozitări mai mari. (...)

Aceste cauze timpurii privitoare la băuturi spirtoase demonstrează că CEJ nu a fost excesiv de preocupată cu privire la măsura în care o cauză era calificată ca intrând sub incidența art. 110 alin. (1) sau (2), dacă natura produselor făcea o asemenea clasificare dificilă (pct. 12) și dacă Curtea considera că taxa ar trebui interzisă, întrucât mărfurile se aflau în concurență, iar taxa avea caracter protecționist (pct. 39).

Această abordare poate fi, totuși, problematică. Consecința „globalizării”^[59] art. 110 alin. (1) și alin. (2) în această manieră este aceea că induce confuzie în legătură cu reacția adecvată a statului respectiv față de încălcare. O încălcare a art. 110 alin. (1) presupune egalizarea taxelor asupra mărfurilor importate cu cele asupra mărfurilor interne de către stat. Încălcarea art. 110 alin. (2) impune ca statul să înlăture efectul protecționist, însă aceasta nu implică neapărat o egalizare a sarcinilor fiscale asupra mărfurilor respective.

Ulterior Curtea a examinat cu mai multă atenție dacă temeiul de drept ar trebui analizat în cadrul alin. (1) sau alin. (2) al art. 110, după cum se observă în cauza *John Walker*^[60]. Întrebarea era dacă vinul licoros din fructe este similar whisky-ului în sensul art. 110 alin. (1). CEJ a analizat caracteristicile produselor, concentrația de alcool, metoda de fabricare și percepția consumatorilor și a decis că mărfurile nu erau similare, din moment ce nu aveau aceeași concentrație de alcool, iar procesul de fabricare este diferit. Așadar, analiza taxei trebuia făcută, în continuare în temeiul art. 110 alin. (2)^[61].

Aceeași abordare poate fi remarcată și în cauza *Comisia/Italia*^[62]. Comisia a introdus o acțiune în justiție împotriva Italiei prin care a susținut că impozitul impus de aceasta pe consumul de fructe era discriminator în temeiul actualului art. 110. Italia producea cantități mari de fructe, precum mere, pere, piersici, prune și portocale, însă aproape deloc banane, care erau importate din Franța. Italia a instituit un impozit pe consumul de banane, care reprezenta aproape jumătate din prețul de import, alte fructe nefiind supuse acestui impozit. Curtea a analizat dacă bananele și alte fructe erau similare în sensul art. 110 alin. (1) și a decis că nu erau, luând în considerare caracteristicile obiective ale produselor, inclusiv proprietățile lor organoleptice și gradul până la care puteau satisface aceleași nevoi de consum^[63]. Impozitul italian a fost, așadar, examinat din perspectiva art. 110 alin. (2).

(G) ARTICOLUL 110 ALINEATUL (2): DETERMINAREA EFECTULUI PROTECȚIONIST

Comisia a introdus o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Regatului Unit privind impozitarea discriminatorie a vinului în raport cu berea. Această cauză a fost mai dificilă decât restul cauzelor din categoria „spirtoaselor”, din moment ce există în mod îndubitabil diferențe mai mari între vin și bere, decât între două băuturi spirtoase. Prin urmare, CEJ a refuzat inițial să admită că legislația britanică încălca art. 110, solicitând

[59] EASSON (supra, nota 55), 521, 535.

[60] Cauza 243/84, *John Walker/Ministeriet for Skatter og Afgifter* [1986] ECR 875.

[61] A se vedea și cauza 106/84, *Comisia/Danemarca* [1986] ECR 833.

[62] Cauza 184/85, [1987] ECR 2013; cauza C-437/12, X (supra, nota 49), pct. 23.

[63] Bananele nu au același conținut de apă precum alte fructe, iar capacitățile lor de potolire a setei nu sunt, așadar, identice; în plus, bananele erau percepute ca având o valoare nutrițională superioară altor fructe: *idem*, pct. 10.

informații suplimentare cu privire la natura raportului concurențial dintre cele două produse. Hotărârea definitivă a Curții a fost pronunțată câțiva ani mai târziu.

Cauza 170/78, *Comisia/Regatul Unit*

[1983] ECR 2265

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 95 și art. 169 au devenit art. 110 și art. 258 TFUE]

Regatul Unit a instituit o acciză asupra anumitor sortimente de vinuri al cărei quantum era aproximativ de cinci ori valoarea celei impuse asupra berii. Acciza pe vin reprezenta aproximativ 38% din prețul de vânzare al produsului, comparativ cu acciza pe bere, care reprezenta aproximativ 25% din prețul produsului. Regatul Unit produce multă bere, dar foarte puțin vin. Comisia a susținut că acciza diferențială încălca articolul 95.

CEJ

8. În ceea ce privește chestiunea concurenței dintre vin și bere, Curtea a reținut că, cel puțin într-o anumită măsură, cele două băuturi în cauză satisfac nevoi identice, astfel încât trebuie să se admită între acestea un anumit grad de substituie. Aceasta a precizat că, pentru a aprecia gradul posibil de substituie, nu se poate limita la obiceiurile de consum existente într-un stat membru sau într-o anumită regiune. De fapt, aceste obiceiuri, esențial variabile în timp și spațiu, nu pot fi considerate ca invariabile; prin urmare, nu trebuie ca politica fiscală a unui stat membru să servească la cristalizarea unor anumite obiceiuri de consum, în vederea stabilizării unui avantaj dobândit de industriile naționale care se străduiesc să le satisfacă.

9. Cu toate acestea, pe fondul existenței unor diferențe importante între vin și bere, Curtea a recunoscut dificultatea de a compara, din punct de vedere al procedeele de fabricație și al proprietăților naturale, aceste băuturi, astfel cum a remarcat Guvernul Regatului Unit în mod corect. Din acest motiv, aceasta a solicitat părților să aducă informații suplimentare, care sunt de natură să înlăture incertitudinile care existau cu privire la caracteristicile raportului de concurență dintre cele două produse. (...)

11. În ceea ce îl privește, guvernul italian a susținut, în această privință, faptul că nu este adecvat să se compare berea cu vinurile având o concentrație alcoolică medie sau, *a fortiori*, cu vinuri având o concentrație alcoolică ridicată. Conform acestuia, vinurile care sunt într-adevăr într-un raport de concurență cu berea sunt vinurile cele mai slabe, cu o concentrație alcoolică de aproape 9°, și anume vinurile cele mai frecvente și mai ieftine. (...)

12. Curtea consideră că această observație a guvernului italian este pertinentă. Ținând seama de marile diferențe în ceea ce privește calitatea și, în consecință, prețurile care există între vinuri, relația de concurență determinantă între bere, care este o băutură populară și larg consumată, și vin trebuie stabilită în raport cu vinurile cele mai accesibile publicului larg, care, în general, sunt cele mai slabe și mai ieftine. Prin urmare, pe această bază este adecvat să se realizeze comparații fiscale în funcție de concentrația alcoolică a celor două băuturi sau de prețul celor două produse în cauză.

[Comisia, Italia și Regatul Unit aveau opinii diferite cu privire la criteriile care ar fi trebuit luate în considerare pentru a stabili dacă taxele aplicate asupra celor două produse erau discriminatorii. Comisia susținea că evaluarea sarcinii fiscale ar trebui să aibă la bază volumul de băuturi și concentrația alcoolică; Italia argumenta că numai volumul ar trebui să fie determinant; iar Regatul Unit pretindea că adevărata bază de comparație ar trebui să fie incidența impozitării asupra prețului net, fără taxe, al celor două produse în cauză. CEJ a decis că niciuna dintre aceste metode luate separat nu eră suficientă, dar că toate trei împreună puteau oferi „informații semnificative pentru evaluarea sistemului fiscal în litigiu”.]

26. În urma unei examinări a indicațiilor furnizate de părți, Curtea și-a putut astfel forma convingerea că, în cazul în care se iau drept bază de comparație vinuri al căror preț este mai mic decât cel al tipurilor de vinuri alese de Regatul Unit și ale căror diverse sortimente sunt reprezentate în cantități semnificative pe piața britanică, se ajunge la concluzia că o suprataxare sensibilă există chiar pentru acele vinuri care, din cauza prețului lor, se află în cea mai directă relație de concurență cu producția autohtonă de bere.

27. Rezultă astfel (...), indiferent de criteriul de comparație utilizat și fără să fie necesară preferința pentru unul sau altul dintre ele, că sistemul fiscal al Regatului Unit are ca efect supunerea vinului care provine din alte state membre unei suprasarcini fiscale care să asigure o protecție a producției naționale de bere. (...) Având în vedere că acest efect de protecție este cel mai sensibil în cazul vinurilor celor mai comune, sistemul fiscal britanic are drept consecință faptul de a împri-ma vinului caracterul unui produs de lux care, datorită sarcinii fiscale la care este supus, nu poate constitui, în ochii consumatorului, o alternativă reală în raport cu băutura tipică rezultată din producția națională.

28. Rezultă (...) că este necesar să se constate faptul că Regatul Unit, aplicând vinurilor slabe din struguri proaspeți o acciză relativ mai ridicată decât cea aplicată berii, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 95 alineatul (2) din Tratatul CEE.

Această cauză pune într-o lumină interesantă metodologia Curții, atunci când decide în baza art. 110 alin. (2). Raționamentul său parcurge două etape^[64].

Într-o primă etapă, CEJ este preocupată să stabilească dacă există un raport concurențial între cele două produse care să atragă aplicabilitatea art. 110 alin. (2) (pct. 8-12). CEJ a admis în mod corect că termenii de comparație relevanți erau berea și segmentul mai ieftin din piața vinului. Însușirea produselor de a fi substituibile este esențială, însă preferințele consumatorilor nu sunt considerate imuabile și sunt afectate de cotele relative de impozitare ale celor două produse (pct. 8). Dacă impozitarea diversificată a mărfurilor servește la plasarea lor artificială în categorii diferite în ochii consumatorilor, aceasta va reduce gradul în care publicul percepe respectivele produse ca fiind substituibile. Tocmai această idee a fost avută în vedere de Curte atunci când a sancționat politica fiscală a Regatului Unit, din cauză că eticheta vinul drept un produs de lux aflat într-o categorie distinctă de cea a berii (pct. 27).

În a doua etapă, Curtea a analizat dacă respectivul sistem fiscal avea un caracter protecționist față de bere. Aceasta era dispusă să aplice diversele criterii propuse de părți pentru a decide dacă există sau nu un efect protecționist. Concluzia conform căreia taxa instituită de Regatul Unit era discriminatorie este dificil de contestat. Atunci când discrepanța dintre cotele de impozitare ale celor două produse este mai puțin dramatică decât cea dintre vin și bere, poate fi necesară efectuarea unei analize mai fine pentru a determina dacă există un efect protecționist^[65]. Astfel, poate fi nevoie, de exemplu, să se determine nivelul de elasticitate încrucișată dintre cele două produse. Dacă acesta este scăzut, atunci numai „o diferență considerabilă între sarcinile fiscale va avea o tendință protecționistă”^[66]. În mod similar, în cazul în care valoarea taxei este redusă în raport cu prețul final de vânzare al bu-nurilor, atunci va fi necesară existența unei diferențe semnificative de impozitare pentru a avea un impact protecționist.

^[64] Aceste două etape pot fi remarcate și în alte hotărâri în materia art. 110 alin. (2): cauza 184/85 (*supra*, nota

62), pct. 11-15.

^[65] Cauza 356/85, *Comisia/Belgia* [1987] ECR 3299.

^[66] *EASSON* (*supra*, nota 55), 539.

Existența armonizării nu exclude aplicarea art. 110, atunci când este vorba doar despre o armonizare minimă. Astfel, în cauza *Socridis*^[67], s-a stabilit că legislația comunitară cerea doar ca statele membre să impună o taxă minimă asupra berii, deci nu împiedica aplicarea art. 110 pentru a determina dacă un stat are o conduită protecționistă cu privire la bere în raport cu vinul.

(H) IMPOZITAREA: PERSPECTIVA JURIDICĂ MAI GENERALĂ

Până în acest punct, dezbaterile s-au axat pe impozitare și pe art. 110. Este totuși important de realizat că problemele de fiscalitate pot fi analizate, din punct de vedere al conformității lor cu alte prevederi ale tratatului referitoare la libera circulație^[68]. Observația este semnificativă întrucât, deși abordarea art. 110 are la bază ideea de discriminare, jurisprudența cu privire la libera circulație a evoluat în sensul de a sancționa și legislații naționale care stânjenesc comerțul, chiar dacă nu sunt discriminatorii. Acest lucru a plasat CEJ într-o oarecare dilemă, având de ales între a menține coerența jurisprudenței sale referitoare la libera circulație, chiar și atunci când avea de-a face cu măsuri fiscale, și a urma abordarea impactului diferențiat, în conformitate cu art. 110, atunci când era confruntată cu situații similare care apar, de exemplu, în legătură cu capitalul sau serviciile^[69]. Jurisprudența nu este pe deplin limpede, însă CEJ a fost precaută în legătură cu aplicarea pe deplin a jurisprudenței în materia liberei circulații la dreptul fiscal național, deși comentatorii rămân divizați în legătură cu „cea mai bună” interpretare a acestei jurisprudențe^[70].

(I) FISCALITATEA: PERSPECTIVA POLITICĂ MAI GENERALĂ

Prezentarea s-a concentrat până acum asupra constrângerilor juridice impuse de tratat asupra politicilor fiscale ale statelor membre în scopul de a preveni discriminarea împotriva importurilor. Precum în cazul uniunii vamale, este importantă plasarea acestei materii într-o perspectivă mai generală^[71].

[67] Cauza C-166/98, *Société Citouridienne de Distribution (Socridis)/Receveur Principal des Douanes* [1999] ECR I-3791.

[68] A se vedea, e.g., cauza C-391/97, *Gschwind* [1999] ECR I-5451 și cauza C-527/06, *Renneberg/Staatssecretaris van Financiën* [2008] ECR I-7735, libera circulație a lucrătorilor; cauza C-376/03, *D/Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen/buitenland te Heerlen* [2005] ECR I-5821, libera circulație a capitalului; cauza C-250/95, *Futura Participations SA/Administration des Contributions* [1997] ECR I-2471 și cauza C-284/06, *Finanzamt Hamburg-Am Tierpark v Burda GmbH* [2008] ECR I-4571, libertatea de stabilire.

[69] A se vedea, e.g., cauza C-134/03, *Viacom Outdoor Srl/Giotto Immobilier SARL* [2005] ECR I-1167; cauzele C-544 și 545/03, *Mobistar SA/Commune de Fleron* [2005] ECR I-7723; cauza C-76/05, *Herbert Schwarz și Marga Gootjes-Schwarz/Finanzamt Bergisch Gladbach* [2007] ECR I-6849; N. Nic SHUIBNE (2008) 45 CMLRev 771.

[70] J. SNELL, „Non-Discriminatory Tax Obstacles in Community Law” (2007) 56 ICLQ 339; S. KINGSTON, „The Boundaries of Sovereignty: The ECJ's Controversial Role Applying Internal Market Law to Direct Tax Measures” (2006-7) 9 CYELS 287; S. KINGSTON, „A Light in the Darkness: Recent Developments in the ECJ's Direct Tax Jurisprudence” (2007) 44 CMLRev 1321; K. BANKS, „The Application of the Fundamental Freedoms to Member State Tax Measures: Guarding against Protectionism or Second-Guessing National Policy Choices?” (2008) 33 ELRev 482; A. CORDEWENER, G. KOFLER și S. VAN THIEL, „The Clash between European Freedoms and National Direct Tax Law: Public Interest Defences available to the Member States” (2009) 46 CMLRev 1951; W. HASLEHNER, „Consistency” and Fundamental Freedoms: The Case of Direct Taxation” (2013) 50 CMLRev 737; S. ELWES, „The Internal Market versus the Right of Member States to Levy Direct Tax - A Clash of Fundamental Principles” (2013) 41 Intertax 15.

[71] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.

Impozitarea poate fi directă ori indirectă. Exemplul tipic al impozitării directe este impozitul pe venit, în timp ce exemplul tipic al impozitării indirecte este un impozit pe vânzări. Uniunea Europeană nu exercită un control general asupra impozitării directe. Aceasta este considerată ca ținând în mod esențial de suveranitatea națională. Dreptul UE va avea relevanță numai pentru a împiedica discriminarea transfrontalieră, ingerințele asupra liberei circulații și altele asemenea, deși anumite aspecte ce țin de fiscalitate au fost reglementate prin intermediul art. 114 și art. 115 TFUE, atunci când condițiile prevăzute în respectivele articole au fost îndeplinite. Sensibilitatea materiei fiscale se reflectă în cerința unanimității, care încă predomină și după Tratatul de la Lisabona^[72]. Dreptul UE are un impact mult mai mare asupra impozitării indirecte prin intermediul art. 113 TFUE. Taxa pe valoarea adăugată (TVA) a fost prima astfel de taxă armonizată, în anul 1977. Acest lucru s-a realizat din cauză că „impozitele indirecte pot crea un obstacol imediat la adresa liberei circulații a mărfurilor și a liberei furnizări de servicii, în interiorul unei piețe interne”^[73].

În prezent, Uniunea Europeană se străduiește să elaboreze o politică fiscală mai coerentă^[74]. În contextul impozitării indirecte, tendința este evidentă în cadrul propunerilor de îmbunătățire a regimului TVA, accizelor și altor impozite similare. În contextul ambelor modalități de impozitare, directă și indirectă, există o conștientizare din ce în ce mai mare a impactului pe care îl poate avea politica fiscală națională asupra altor politici ale UE, cum ar fi ocuparea forței de muncă, mediul, uniunea economică și monetară, sănătate și protecția consumatorilor^[75], precum și o recunoaștere a necesității de a reduce obstacolele transfrontaliere de natură fiscală din calea cetățenilor UE^[76].

Tensiunea pe care această situație o produce este ușor vizibilă în limbajul Comisiei. Aceasta a admis că nu este nevoie de „o armonizare transfrontalieră a sistemelor fiscale ale statelor membre”, că statele membre sunt libere să aleagă „sistemul fiscal pe care îl consideră cel mai adecvat, în acord cu preferințele proprii”^[77]; a avertizat însă că nivelul cheltuielilor publice reprezintă o opțiune națională atât timp cât bugetul rămâne în echilibru; a subliniat că alegerile statelor membre nu se fac în mod izolat și că trebuie luate în considerare aspectele internaționale; a reafirmat nevoia unui grad ridicat de armonizare în privința impozitării indirecte; a admis, de asemenea, că o oarecare armonizare a tratamentului fiscal aplicat remunerațiilor ar putea fi necesară^[78] în scopul de a înlătura obstacolele din calea liberei circulații, precum în cazul pensiilor ocupaționale.

Comisia a fost onestă în legătură cu dificultățile de a asigura adoptarea legislației UE, având în vedere obstacolul unanimității. Nu este surprinzătoare promovarea de către Comisie a trecerii la votul cu majoritate calificată^[79], cu atât mai mult în perspectiva extinderii Uniunii. Este deosebit de interesantă disponibilitatea Comisiei de a vorbi deschis despre mecanisme alternative de a-și atinge obiectivele, având în vedere dificultățile de a

[72] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/article_6759_en.htm.

[73] Tax Policy in the European Union – Priorities for the Years Ahead, COM(2001) 260 final, pct. 3.1.

[74] Idem, pct. 1.

[75] Tax Policy in the European Union (2000), 8-9; The Key, Taxation and Customs Union, Nr. 15, Martie 2001;

Co-ordinating Member States' direct tax systems in the Internal Market, COM(2006) 823.

[76] Îndepărtarea obstacolelor fiscale transnaționale din calea cetățenilor UE, COM(2010) 769.

[77] Tax Policy in the European Union (supra, nota 73), pct. 2.4; http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.

[78] Idem, pct. 2.4.

[79] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.

ajunge la un consens în cadrul Consiliului^[80]. Comisia a analizat în detaliu o serie de opțiuni, inclusiv o utilizare extinsă a art. 258 TFUE, recurgerea la măsuri fără caracter obligatoriu (*soft law*) și utilizarea procedurii cooperării consolidate^[81].

4. LIMITĂ DINTRE ARTICOLELE 28-30 ȘI ARTICOLELE 110-113

Relația dintre art. 28-30 și art. 110-113 TFUE a fost menționată în cadrul analizei precedente, însă, acum este momentul pentru o expunere mai detaliată a acestora.

Regula generală este că cele două seturi de articole se exclud reciproc^[82]. Ambele au în vedere impunerea de sarcini fiscale de către stat. Articolele 28-30 acoperă acele taxe vamale sau taxe cu efect echivalent percepute ca efect al trecerii frontierei de către mărfuri. Taxa vamală ori taxa cu efect echivalent este percepută la momentul importului sau generată de operațiunea de import și este suportată în special de produsul importat, cu scutirea produselor interne similare^[83]. Prin contrast, art. 110-113 sunt menite să acopere politica fiscală internă, prevenind discriminarea mărfurilor odată ce au pătruns pe teritoriul unui anumit stat membru. Curtea a interpretat ambele seturi de dispoziții astfel încât să se asigure că nu există niciun fel de lacună între ele.

Prezintă totuși importanță care set de articole este aplicabil, întrucât aceasta va influența raționamentul juridic aplicabil^[84]. Dacă o măsură fiscală statală se încadrează în domeniul de aplicare al art. 30 TFUE, atunci ea va fi nelegală, din moment ce taxele vamale și taxele cu efect echivalent sunt bariere chintesențiale în calea uniunii vamale. Dacă o măsură fiscală se încadrează în sfera de aplicare a art. 110 TFUE, atunci obligația statului va fi evaluată diferit. Nivelul impozitării stabilit de stat nu este ilegal conform tratatului, astfel că întrebarea va fi dacă taxa discriminează importatorul potrivit art. 110 alin. (1) sau dacă are un efect protecționist potrivit art. 110 alin. (2). În majoritatea cazurilor, nu va fi deloc greu de determinat dacă o situație de fapt trebuie încadrată la art. 30 sau la art. 110. Cu toate acestea, există trei cazuri mai dificile.

(A) TAXE INSTITUITE ÎN SARCINA IMPORTATORILOR

Primul tip de caz problematic este cel în care un stat instituie o taxă în sarcina unui importator. În mod normal, o asemenea speță ar fi judecată în baza art. 30, iar respectiva taxă ar fi considerată o taxă cu efect echivalent (TEE). Statul ar fi sancționat, cu excepția situației în care ar dovedi că taxa reprezintă contraprestația unui serviciu furnizat importatorului sau că a fost instituită în temeiul unor cerințe obligatorii ale dreptului UE. Încercările de a

[80] Tax Policy in the European Union (*supra*, nota 73), pct. 4.1-4.4; http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.

[81] Pentru inițiative mai recente, a se vedea Lupta împotriva obstacolelor create de taxele privind societățile comerciale din calea întreprinderilor mici și mijlocii în cadrul pieței interne – proiectul unui posibil Program pilot pentru fiscalitatea statului de origine, COM(2005) 702; Implementarea Programului de la Lisabona al Comunității: progresul până la această dată și următorii pași spre o Bază fiscală privind societățile comerciale comună consolidată (CCCTB), COM(2006) 157; Promovarea bunei guvernante în chestiuni fiscale, COM(2009) 201 final.

[82] Cauza 10/65, *Deutschmann/Repubblica Federală a Germaniei* [1965] ECR 469; cauza 57/65, *Lütticke* (*supra*, nota 42); cauza 105/76, *Interzuccheri SpA/Ditta Rezzano e Cavassa* [1977] ECR 1029.

[83] Cauza 193/85, *Cooperative Co-Frutta Srl/Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1987] ECR 2085, pct. 8; cauzele C-290 și 333/05, *Nadasdi* (*supra*, nota 47), pct. 39-42.

[84] Cauza 105/76, *Interzuccheri* (*supra*, nota 82), pct. 9.

demonstra că respectiva taxă ar trebui examinată mai degrabă prin prisma art. 110, deoarece și producătorii interni trebuiau să o plătească, nu au avut un succes notabil, după cum demonstrează cauza *Bresciani*.

Cu toate acestea, în circumstanțe excepționale, Curtea poate hotărî că, deși taxa ori impunerea este percepută la graniță, nu ar trebui caracterizată drept o taxă cu efect echivalent potrivit art. 30, ci drept o taxă a cărei legalitate va fi evaluată în conformitate cu criteriile din art. 110. În cauza *Denkavit*^[85], reclamantul era un importator de furaje din Olanda în Danemarca. Legea daneză solicita importatorului să obțină o autorizație de la Ministerul Agriculturii și percepea o taxă anuală pentru a acoperi costurile controalelor realizate asupra mostrelor din mărfurile respective. CEJ a decis că cerința unei autorizații se încadra în prezentul art. 34 TFUE^[86], dar că putea fi justificată potrivit art. 36 TFUE. Curtea a analizat apoi dacă taxa era legală. Respectiva taxă era impusă pentru toți cei implicați în comerțul cu furaje, indiferent că aceștia erau importatori ori producători interni. CEJ a reținut că era legată de un sistem general de taxe interne care se aplica în mod sistematic și potrivit unor criterii identice atât produselor importate, cât și celor interne și încadrându-se, prin urmare, în sfera de aplicare a art. 110^[87].

Cu toate acestea, CEJ a stabilit, în mod clar, în cauza *Michailidis*^[88] că o taxă percepută la graniță va fi considerată, mai degrabă, o taxă internă decât o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale doar atunci când taxa comparabilă asupra produselor naționale este aplicată la același nivel, în aceeași etapă de comercializare și în baza unui fapt generator identic.

(B) IMPORTURI TAXATE, DAR NEREALIZATE DE STATUL DE IMPORT

Al doilea tip de cauze în care putem regăsi probleme de delimitare între art. 30 și art. 110 este acela în care statul de import nu produce bunul importat, însă instituie, totuși, o taxă asupra lui. Ar trebui considerată aceasta o taxă în sensul art. 30 sau o taxă în sensul art. 110? S-ar putea crede că CEJ ar alege prima dintre calificări, din moment ce nu există bunuri interne similare. Acest raționament nu este, însă, întotdeauna valabil, după cum demonstrează cauza *Co-Frutta*.

Cauza 193/85, *Cooperative Co-Frutta Srl/Amministrazione delle Finanze dello Stato*

[1987] ECR 2085

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 12, art. 95 și art. 177 au devenit art. 30, art. 110 și art. 267 TFUE]

Aceasta reprezintă o altă cauză care a luat naștere ca urmare a instituirii de către Italia a unei taxe pe consum de banane, deși o asemenea taxă nu a fost impusă în sarcina altor fructe produse în Italia. Acțiunea în justiție a fost introdusă de un importator de banane, pentru a fi evaluată legalitatea taxei. Curtea a analizat dacă taxa ar trebui considerată drept o taxă cu efect echivalent

[85] Cauza 29/87, *Dansk Denkavit ApS/Ministerul Danez al Agriculturii* [1988] ECR 2965.

[86] Ca măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative – a se vedea în acest sens Capitolul 19.

[87] Cauza 29/87, *Denkavit* (supra, nota 85), pct. 33. A se vedea, de asemenea, cauza C-130/93, *Lamaire* (supra, nota 12); cauza C-90/94, *Haahr Petroleum Ltd/Abenra Havn* [1997] ECR I-4085; cauza C-72/03, *Carbonati Apuani* (supra, nota 5), pct. 17-18; cauza C-387/01, *Weigel* (supra, nota 43), 64.

[88] Cauzele C-441 și 442/98 (supra, nota 8), pct. 24.

unei taxe vamale (TEE), în sensul articolului 12, ori o taxă care trebuie examinată potrivit articolului 95.

CEJ

8. Conform jurisprudenței constante a Curții rezultă că interdicția prevăzută la articolele 9 și 12 din tratat, în ceea ce privește taxele cu efect echivalent, vizează orice taxă aplicată cu ocazia sau din cauza importului și care, întrucât se aplică în mod specific unui produs importat excluzând produsul național similar, are ca rezultat, prin modificarea prețului său de cost, aceeași incidență restrictivă asupra liberei circulații a mărfurilor ca și o taxă vamală.

9. Caracteristica esențială a unei taxe cu efect echivalent unei taxe vamale, prin care aceasta se distinge de un impozit intern constă, prin urmare, în aceea că prima se aplică exclusiv produsului importat ca atare, în timp ce al doilea se aplică în același timp produselor importate și celor naționale.

10. Curtea a recunoscut, cu toate acestea, că o taxă care se aplică unui produs importat dintr-un alt stat membru, atunci când nu există un produs național identic sau similar, nu constituie o taxă cu efect echivalent, ci un impozit intern în sensul articolului 95 din tratat, în cazul în care aceasta intră sub incidența unui regim general de redevențe interne cuprinzând sistematic categorii de produse în funcție de criterii obiective aplicate independent de originea produselor.

11. Aceste considerații demonstrează că, și atunci când a fost necesar să se asimileze, în unele cazuri, în scopul clasificării unei taxe care se aplică produselor importate, ipoteza existenței unei producții interne extrem de reduse cu inexistența unei astfel de producții, aceasta nu a însemnat că impozitul în litigiu trebuie să fie considerat obligatoriu o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale. Situația nu s-ar prezenta astfel dacă s-ar integra într-un sistem general de impozite interne care să se aplice sistematic categoriilor de produse, în conformitate cu criteriile enumerate mai sus.

12. În cazul unui impozit pe consum cum este cel care face obiectul acțiunii principale, acest impozit face parte dintr-un sistem general de taxe interne. Cele nouăsprezece impozite pe consum sunt reglementate prin norme fiscale comune și se aplică diferitelor categorii de produse în temeiul unui criteriu obiectiv, independent de originea produsului în cauză, și anume apartenența unui produs la o anumită categorie de mărfuri. O parte din aceste impozite se aplică produselor destinate consumului uman, inclusiv impozitul pe consumul de banane. Faptul că aceste bunuri sunt produse intern sau extern nu pare a avea nicio influență nici asupra nivelului, nici asupra bazei de calcul sau a modalităților de încasare. Destinația venitului obținut din aceste impozite nu este specifică; reprezintă un venit fiscal identic cu alte impozite și contribuie, la fel ca acestea, în general, la finanțarea cheltuielilor statului în toate sectoarele.

13. În consecință, impozitul pe consum în litigiu trebuie considerat ca făcând parte integrantă dintr-un regim general de impuneri interne în sensul articolului 95 din tratat și compatibilitatea acestuia cu dreptul comunitar trebuie să fie apreciată în cadrul acestui articol, și nu în cel al articolelor 9 și 12 din tratat.

Raționamentul CEJ este întemeiat. Dacă orice taxă impusă de un stat asupra unui bun pe care nu îl produce deloc ori pe care îl produce numai în cantități neglijabile, ar fi calificată drept o TEE potrivit art. 30 TFUE, taxa respectivă ar fi în mod automat nelegală^[89], iar statul importator nu ar putea impozita mărfurile pe care nu le produce el însuși, deoarece orice astfel de taxă ar fi sancționată conform art. 30. Această concluzie draconică nu ar

[89] Presupunând, bineînțeles, că nu ar putea fi salvată pe temeiul că reprezintă contraprestația unui serviciu etc.

avea sens din punct de vedere social, economic sau politic, nefiind, așadar, surprinzător că un asemenea rezultat a fost evitat de către Curte^[90].

Pot exista motive temeinice pentru care un stat ar opta să impoziteze, de pildă, un produs de lux, deși acesta nu este produs pe teritoriul statului respectiv. Criteriul adoptat de CEJ oferă o soluție rezonabilă acestei probleme. În cazul în care criteriul propus de CEJ este întrunit, taxa nu va fi în mod necesar considerată legală, ea trebuind să fie, în continuare, evaluată potrivit art. 110 TFUE. În cauza de față s-a decis că taxa încalcă actualul art. 110 alin. (2), pentru aceleași motive expuse în acțiunea intentată de către Comisie împotriva Italiei^[91].

(C) RAMBURSAREA SELECTIVĂ A TAXEI

Al treilea tip de cauze ia naștere atunci când un stat alege să ramburseze în mod selectiv o taxă sau folosește banii în beneficiul unui grup anume. Poziția CEJ pare să fie după cum urmează: dacă banii proveniți dintr-o taxă ajung la bugetul național și sunt apoi folosiți în beneficiul unei anumite industrii, acest tip de conduită ar putea fi contestat ca ajutor de stat, în baza art. 107-109 TFUE^[92].

Problemele de încadrare dintre art. 30 și art. 110 TFUE se ivesc atunci când banii rambursați pot avea legătură cu ceea ce s-a încasat în conformitate cu o anumită taxă. Încadrarea corectă depinde apoi de măsura în care rambursarea ori un alt beneficiu adus producătorilor naționali compensează total ori parțial respectiva taxă. În cazul rambursării totale, taxa va fi evaluată potrivit art. 30, explicația fiind că avem de-a face efectiv cu o taxă percepută numai asupra produsului importat ori exportat^[93]. Dacă, însă, rambursarea ori beneficiul sunt numai parțiale, analiza se va face în cadrul art. 110, justificarea fiind că rambursarea parțială presupune că, în realitate, ar putea fi vorba despre o taxă discriminatorie^[94]. Barents, rezumând jurisprudența timpurie^[95], identifică trei condiții pentru ca o taxă să se încadreze la art. 30, iar nu la art. 110^[96]:

În primul rând, taxa trebuie să fie destinată exclusiv pentru finanțarea activităților ce aduc un beneficiu considerabil produsului național impozitat; în al doilea rând, trebuie să existe identitate între produsul impozitat și produsul național care beneficiază de pe urma taxei; și, în al treilea rând, taxa instituită în sarcina produsului național trebuie să fie complet compensată.

^[90] A se vedea, de asemenea, cauza 90/79, *Comisia/Franța* [1981] ECR 283; cauza C-383/01, *De Danske Bilimportører/Skatteministeriet* [2003] ECR I-6065, pct. 35-42.

^[91] A se vedea supra, p. 732.

^[92] Cauzele C-78-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest/Receveur Principal des Douanes de la Pallice Port* [1992] ECR I-1847.

^[93] A se avea în vedere, în această privință, că art. 30 include în mod expres taxele vamale de natură fiscală.

^[94] Atunci când beneficiile rezultate din activitățile finanțate datorită taxei revin în același timp producătorilor naționali și importatorilor, însă primii dintre aceștia obțin avantaje proporționale mai mari, taxa va fi examinată în cadrul art. 30 sau al art. 110, în funcție de cum beneficiul dobândit de producătorii naționali compensează total ori parțial povara fiscală: cauza C-28/96, *Fazenda Publica/Fricarnes SA* [1997] ECR I-4939.

^[95] Cauza 77/76, *Fratelli Cuchi/Avez* [1977] ECR 987; cauza 94/74, *Industria Gomma Articoli Vari/Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta* [1975] ECR 699; cauza 105/76, *Interzuccheri* (supra, nota 82).

^[96] Supra, nota 10, 430.

Această abordare este exemplificată de cauza *Scharbatke*^[97]. Au fost contestate contribuțiile obligatorii încasate în Germania cu ocazia inspecțiilor efectuate asupra animalelor sacrificate. Taxa era percepută în aceleași condiții atât în cazul produselor naționale, cât și al celor importate, iar banii erau direcționați către un fond de comercializare a produselor agricole, forestiere și alimentare. CEJ a decis că respectiva contribuție obligatorie constituie o taxă parafiscală^[98]. Atunci când avantajul rezultat este folosit numai în beneficiul produselor naționale, astfel încât avantajele obținute compensează *total* taxa instituită asupra produselor, atunci taxa respectivă este considerată o TEE în sensul art. 30^[99]. În cazul în care beneficiile dobândite compensează numai *parțial* impunerea asupra produselor naționale, taxa în cauză ar putea constitui o formă de impozitare internă discriminatorie în sensul art. 110^[100].

5. CONCLUZII

- i. Hotărârile Curții în materia taxelor vamale și a impozitelor au contribuit, în mod semnificativ, la realizarea unei piețe unice. Jurisprudența Curții a privit în mod constant dincolo de forma unei măsuri contestate, către substanța acesteia, CEJ interpretând articolele relevante în maniera cea mai susceptibilă de a asigura realizarea obiectivelor tratatului.
- ii. În privința uniunii vamale, principalele provocări în anii următori sunt legate de nevoia de a dezvolta o autoritate vamală eficientă și efectivă din cadrul autorităților celor douăzeci și opt de state membre, capabilă să combată fraudă, importul mărfurilor ilegale, terorismul și altele asemenea.
- iii. În ceea ce privește fiscalitatea, problemele sunt mai complexe. Tratatul de la Roma, în forma originală, permitea un grad considerabil de autonomie statelor membre în domeniul fiscal, deși limitată de constrângerile impuse de art. 30 și art. 110. Multe din dificultățile legate de divergențele dintre sistemele fiscale naționale vor putea fi soluționate pe deplin numai printr-o armonizare legislativă. Fiscalitatea este considerată însă esențială pentru suveranitatea națională, așadar, orice extindere a competențelor UE în domeniul fiscal reprezintă o chestiune puternic contestată.
- iv. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că în această materie, ca și în multe altele, există adesea o legătură între jurisprudență și inițiativele legislative. Simplul fapt că o politică fiscală națională contestată va fi preservată, potrivit hotărârilor CEJ din cauzele *Chemial*^[101] și *Vinurile Dulci Franțuzești*^[102], doar în măsura în care Curtea o consideră compatibilă cu tratatul poate conduce la urmări paradoxale. S-a remarcat^[103]

[97] Cauza C-72/92, *H Scharbatke GmbH/Republica Federală a Germaniei* [1993] ECR I-5509. A se vedea, de asemenea, cauzele C-78-83/90, *Compagnie Commerciale* (supra, nota 92); cauza C-234/99, *Niels Nygard* (supra, nota 12), pct. 23; cauza C-517/04, *Visserijbedrijf/Productschap Vis* [2006] ECR I-5015, pct. 18-20.

[98] CEJ a decis că taxa percepută ar putea constitui și ajutor de stat în sensul art. 107 TFUE.

[99] Nu este pe deplin clar în ce măsură *Scharbatke* este menită să modifice jurisprudența anterioară, care stabilise că, pentru ca o impunere să fie considerată o TEE în sensul art. 30, trebuie, printre altele, să existe identitate între produsul impozitat și cel care dobândește beneficiul: cauza 105/76, *Interzuccheri* (supra, nota 82).

[100] A se vedea, de asemenea, cauza 73/79, *Comisia/Italia* [1980] ECR 1533; cauza C-347/95, *Fazenda Publica/Uniao das Cooperativas Abastecedoras de Leite de Lisboa, URCL (UCAL)* [1997] ECR I-4911.

[101] Cauza 140/79, *Chemial Farmaceutici/DAF SpA* [1981] ECR 1.

[102] Cauza 196/85, [1987] ECR 1597.

[103] J. LONBAY, „A Review of Recent Tax Cases” (1989) 14 ELRev 48, 50.

că absența armonizării a dus la rezultatul ironic că, prin intermediul sprijinului CEJ, Comisia a reușit să exercite mai multă influență asupra politicilor fiscale ale statelor membre și implicit asupra politicilor lor sociale și economice decât ar fi fost posibil în cazul în care Consiliul ar fi convenit asupra unui regim fiscal uniform.

- v. Mai recent, Comisia a evidențiat contribuția politicii fiscale și vamale la implementarea Strategiei de la Lisabona^[104].

6. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

BANKS, K., „The Application of the Fundamental Freedoms to Member State Tax Measures: Guarding against Protectionism or Second-Guessing National Policy Choices?” (2008) 33 ELRev 482;

BARENTS, R., „Charges of Equivalent Effect to Customs Duties” (1978) 15 CMLRev 415;

BARENTS, R., „Recent Case Law on the Prohibition of Fiscal Discrimination Under Article 95” (1986) 23 CMLRev 641;

CORDEWENER, A., KOFLER G. și VAN THIEL, S., „The Clash between European Freedoms and National Direct Tax Law: Public Interest Defences available to the Member States” (2009) 46 CMLRev 1951;

DANUSSO, M. și DENTON, R., „Does the European Court of Justice Look for a Protectionist Motive Under Article 95?” (1990) 1 LIEI 67;

EASSON, A., „The Spirits, Wine and Beer Judgments: A Legal Mickey Finn?” (1980) 5 ELRev 318;

EASSON, A., „Fiscal Discrimination: New Perspectives on Article 95 of the EEC Treaty” (1981) 18 CMLRev 521;

GRABITZ, E. și ZACKER, C., „Scope for Action by the EC Member States for the Improvement of Environmental Protection under EEC Law: The Example of Environmental Taxes and Subsidies” (1989) 26 CMLRev 423;

HASLEHNER, W., „«Consistency» and Fundamental Freedoms: The Case of Direct Taxation” (2013) 50 CMLRev 737;

KINGSTON, S., „The Boundaries of Sovereignty: The ECJ’s Controversial Role Applying Internal Market Law to Direct Tax Measures” (2006-7) 9 CYELS 287;

KINGSTON, S., „A Light in the Darkness? Recent Developments in the ECJ’s Direct Tax Jurisprudence” (2007) 44 CMLRev 1321;

SNELL, J., „Non-Discriminatory Tax Obstacles in Community Law” (2007) 56 ICLQ 339.

[104] The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy, COM(2005) 532 final.

LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR: RESTRICȚII CANTITATIVE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Discuția din cadrul capitolului anterior s-a concentrat asupra impozitelor și taxelor, însă acestea constituie doar o parte din strategia privind piața unică. Libera circulație a mărfurilor este tratată la art. 34-37 TFUE (fostele art. 28-31 CE). Articolul 34 reprezintă dispoziția principală, statuând că „între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent”. Articolul 35 conține dispoziții similare referitoare la exporturi, în timp ce art. 36 prevede o excepție pentru anumite cazuri în care i se permite unui stat să impună restricții asupra circulației mărfurilor.
- ii. Este necesar să înțelegem modul în care se încadrează art. 34-37 în strategia generală referitoare la libera circulație a mărfurilor. Articolele 28-33 TFUE pun bazele unei uniuni vamale prin eliminarea taxelor vamale între statele membre și prin instituirea unui tarif vamal comun. Cu toate acestea, este, de asemenea, necesar ca statele membre să fie împiedicate să impună cote asupra cantității mărfurilor care pot fi importate sau să restricționeze fluxul acestora prin măsuri care au un efect echivalent cotelor, acesta fiind obiectivul art. 34-37.
- iii. Interpretarea oferită de CEJ art. 34-37 a avut o mare importanță în procesul de realizare a integrării în piața unică. Aceasta a atașat un înțeles cuprinzător expresiei „măsuri cu efect echivalent” unei restricții cantitative” (MEERC), și a interpretat ideea de discriminare astfel încât să includă atât discriminarea directă, cât și pe cea indirectă.
- iv. De asemenea, CEJ a decis că art. 34 se poate aplica și în cazul în care nu există discriminare. Bine cunoscuta cauză *Cassis de Dijon*^[1] a decis că art. 34 poate opera cu unele excepții, atunci când aceeași normă se aplică în egală măsură mărfurilor naționale, cât și importurilor, în cazul în care regula obstrucționează fluxul de mărfuri în cadrul UE. Prin urmare, discriminarea este o condiție suficientă, dar nu și necesară, pentru invocarea art. 34. Există însă, șase aspecte centrale în acest domeniu.
- v. În primul rând, jurisprudența Curții a dat naștere unor dificultăți legate de stabilirea punctului în care se „oprește” această ramură a dreptului UE. Hotărârea sa în sensul

[1] Cauza 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECR 649.

că art. 34 se aplică normelor comerciale chiar dacă acestea nu sunt discriminatorii a generat dificultăți referitoare la limitele externe ale dreptului UE.

- vi. În al doilea rând, există o problemă referitoare la relația dintre integrarea negativă și cea pozitivă. Abordarea Curții în *Cassis de Dijon* a condus la „integrarea negativă”: normele cu aplicabilitate generală erau inaplicabile atunci când împiedicau comerțul transfrontalier, cu excepția cazului în care se încadrau la una dintre excepții. Integrarea era în esență, negativă, în sensul că se considera că nu se aplică normele naționale. Aceasta poate fi comparată cu „integrarea pozitivă”, care a rezultat din măsuri legislative ale UE, dispunând ce norme se aplică pe teritoriul Uniunii. După cum vom vedea, există consecințe importante care decurg din dezvoltarea politicii UE prin intermediul acestor diverse strategii.
- vii. În al treilea rând, există o tensiune între integrarea UE și autonomia națională de reglementare. Articolul 34 înlătură, de regulă, aplicarea măsurilor normative naționale. Prin urmare, acesta este un instrument de supraveghere a graniței între reglementările naționale legitime și ilegite, iar natura acestei granițe ar putea fi discutabilă^[2].
- viii. În al patrulea rând, alegerea între o „abordare privind discriminarea” și o „abordare a regulii recunoașterii” de tipul celei introduse de *Cassis* este importantă pentru următorul motiv. Prima abordare conferă controlul statului gazdă, în mod normal țara în care societatea comercială încearcă să importe, iar regulile statului gazdă rămân legale, în măsura în care nu sunt discriminatorii. „Abordarea *Cassis*” schimbă ordinea: statul gazdă trebuie să accepte reglementările statului de origine, sub rezerva excepțiilor discutate mai jos.
- ix. În al cincilea rând, acest subiect exemplifică și întrepătrunderea dintre inițiativele judiciară și legislativă pentru atingerea obiectivelor UE, o temă accentuată pe tot cuprinsul acestei cărți. Problema disparităților dintre normele privind comerțul din diferitele state membre se poate rezolva prin intermediul armonizării legislative, însă procesul de armonizare a fost unul lent, dificultate accentuată de cerința unanimității în Consiliu^[3]. Jurisprudența CEJ a constituit un mijloc alternativ de asigurare a fluxului liber al mărfurilor chiar și în absența legislației de armonizare a UE. Mesajul era clar: atingerea acestei părți esențiale a politicii UE nu trebuia blocată pentru o perioadă nedefinită de timp de absența legislației de armonizare. Abordarea Curții față de art. 34 a fost bine primită de Comisie, care a decis că armonizarea va fi folosită pentru regulile care rămân legale în urma aplicării formulei *Cassis*, pe motiv că, spre exemplu, acestea sunt necesare pentru a proteja consumatorii sau pentru a apăra sănătatea publică. Prin urmare, abordarea judiciară a determinat Comisia să își reorienteze propriul său program legislativ.
- x. În sfârșit, instanțele UE au menținut, de asemenea, un control strâns asupra aplicării art. 36, care se referă la apărările împotriva unei încălcări *prima facie* a art. 34. CEJ a interpretat art. 36 în sens strict pentru a se asigura că restricțiile discriminatorii la libera circulație a mărfurilor nu pot fi justificate cu ușurință. Cu toate acestea, există dificultăți în ceea ce privește relația dintre apărările împotriva discriminării și apărările față de regulile aplicabile nediscriminatorii.

[2] W.P.J. WILS, „The Search for the Rule in Article 30 EEC: Much Ado About Nothing?” (1993) 18 ELRev 475, 478;

M. MADURO, *We the Court, the European Court of Justice and the European Economic Constitution* (Hart, 1998), 54-58.

[3] A se vedea *supra*, Capitolul 17.

2. DIRECTIVA 70/50 ȘI DASSONVILLE

Articolul 34 este incident asupra restricțiilor cantitative și a tuturor măsurilor cu efect echivalent (MEERC). Acesta se poate aplica atât măsurilor UE^[4], cât și celor adoptate de statele membre. Noțiunea de restricție cantitativă a fost definită larg în cauza *Geddo*^[5] ca însemnând „măsurile care duc la o restrângere totală sau parțială, de la caz la caz, a importurilor, exporturilor sau tranzitului de mărfuri”. MEERC sunt mai dificil de definit. Comisia și Curtea au realizat o interpretare largă a unor astfel de măsuri.

Indicații în legătură cu punctul de vedere al Comisiei pot fi găsite în Directiva 70/50. Această directivă s-a aplicat numai în perioada de tranziție a Comunității, dar continuă să furnizeze îndrumări cu privire la MEERC. Lista măsurilor care pot constitui o MEERC sunt precizate la art. 2 și includ^[6]: prețurile minime sau maxime pentru produsele importate; prețuri mai puțin favorabile pentru produsele importate; scăderea valorii produsului importat prin reducerea valorii sale intrinseci sau prin mărirea costurilor sale; condiții de plată pentru produsele importate care diferă de cele pentru produsele naționale; condiții privind ambalarea, compoziția, identificarea, dimensiunea, greutatea etc., care se aplică numai mărfurilor importate sau care sunt mai dificil de îndeplinit decât pentru mărfurile naționale; acordarea unei preferințe la achiziționarea mărfurilor naționale, în opoziție cu cele importate, sau alt mod de îngreunare a achiziționării produselor importate; limitarea publicității în privința mărfurilor importate în comparație cu mărfurile naționale; impunerea unor cerințe de depozitare diferite și mai dificil de îndeplinit decât cele aplicabile mărfurilor naționale și obligarea importatorilor de mărfuri de a avea un agent pe teritoriul statului importator.

Prin urmare, art. 2 enumeră o serie de moduri în care statul importator poate discrimina mărfurile. Trebuie observat că, încă din 1970, Comisia se gândea la întinderea potențială a art. 34 asupra normelor aplicabile uniform, din moment ce art. 3 din directivă, care va fi examinat mai jos, reglementează într-o oarecare măsură astfel de norme. Pronunțată în urma unei întrebări preliminare, hotărârea de referință privind interpretarea MEERC este *Dassonville*.

Cauza 8/74, *Procureur du Roi/Dassonville*

[1974] ECR 837

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 36 CEE a devenit art. 36 TFUE]

Dreptul belgian prevedea că mărfurile care purtau o denumire de origine nu puteau fi importate decât dacă erau însoțite de un document oficial emis de guvernul țării exportatoare, care atesta dreptul de a utiliza o astfel de denumire. *Dassonville* importa Scotch whisky în Belgia din Franța fără a deține certificatul emis de autoritățile britanice. Certificatul ar fi fost foarte dificil de obținut pentru mărfurile aflate deja în circulație liberă într-o țară terță, la fel ca în acest caz. *Dassonville* a fost urmărit penal în Belgia și a susținut că norma belgiană constituia o MEERC.

[4] Cauza C-114/96, *Procesul penal împotriva lui Kieffer și Thill* [1997] ECR I-3629.

[5] Cauza 2/73, *Geddo/Ente Nazionale Risi* [1973] ECR 865.

[6] Directiva 70/50 [1970] JO L13/29, art. 2 alin. (3).

CEJ

5. Orice reglementare comercială a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative.
6. Atât timp cât nu este instituit un regim comunitar care să garanteze consumatorilor autenticitatea denumirii de origine a unui produs, în cazul în care un stat membru adoptă măsuri pentru a preveni practicile neloiale în această privință, acesta poate proceda, totuși, în acest sens, cu condiția ca aceste măsuri să fie rezonabile și ca mijloacele de probă solicitate să nu aibă ca efect împiedicarea comerțului între statele membre și să fie, în consecință, accesibile tuturor resortisanților.
7. Fără a fi necesar să se analizeze dacă astfel de măsuri intră sau nu intră sub incidența articolului 36, acestea nu pot, în niciun caz, în temeiul principiului enunțat în a doua teză a acestui articol, să constituie un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre.
8. Această situație poate să se regăsească în cazul formalităților cerute de către un stat membru pentru justificarea originii unui produs pe care numai importatorii direcți ar fi, practic, în măsură să le îndeplinească fără să se confrunte cu dificultăți serioase.
9. Prin urmare, solicitarea de către un stat membru a unui certificat de autenticitate care este mai dificil de obținut de importatorii unui produs autentic care a fost pus în liberă circulație în mod legal într-un alt stat membru, decât de importatorii aceluiași produs care provine direct din țara de origine constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative incompatibile cu tratatul.

Există două aspecte notabile ale raționamentului CEJ. În primul rând, de la pct. 5 reiese că elementul crucial pentru dovedirea unei MEERC este efectul său, nu este necesară o intenție discriminatorie. CEJ adoptă o abordare largă a măsurilor care împiedică fluxul liber al mărfurilor și definiția nu impune ca regulile să discrimineze efectiv între mărfurile naționale și cele importate. Astfel, *Dassonville* a semănat semințele care au produs fructe în *Cassis de Dijon*^[7], în care CEJ a hotărât că art. 34 se poate aplica în cazul normelor care nu au caracter discriminatoriu. În al doilea rând, la pct. 6, CEJ arată că art. 34 nu acoperă restricțiile rezonabile. Acesta este începutul la ceea ce a devenit cunoscut ca „regula rațiunii”, care va fi examinată în cele ce urmează. Vom examina acum aplicarea art. 34 cauzelor care implică discriminarea, atât directă și indirectă.

3. BARIERELE DISCRIMINATORII ÎN CALEA COMERȚULUI

Articolul 34 se poate aplica în cazul în care norma națională favorizează mărfurile naționale față de importuri, chiar dacă situația este limitată la produse și persoane dintr-un singur stat membru^[8]. Articolul 34 poate de asemenea, să se aplice unei măsuri naționale care împiedică importul dintr-o parte în alta a unui stat membru^[9]. Există numeroase tipuri de cauze care implică discriminarea directă sau indirectă între mărfurile naționale și cele

^[7] Cauza 120/78, *Rewe-Zentral AG* (supra, nota 1).

^[8] Cauzele C-321-324/94, *Procesul penal împotriva lui Pistre* [1997] ECR I-2343; cauza C-448/98, *Procesul penal împotriva lui Guimont* [2000] ECR I-10663.

^[9] Cauza C-67/97, *Procesul penal împotriva lui Bluhme* [1998] ECR I-8033.

importate, iar interdicția din tratat se aplică și măsurilor care fac mai dificilă pătrunderea importatorilor pe o anumită piață^[10].

(A) RESTRICȚIILE LA IMPORT ȘI EXPORT

CEJ a fost întotdeauna extrem de dură în privința restricțiilor la import sau export. Astfel, licențele de import sau export se încadrează în sfera de aplicare a art. 34^[11]. La fel sunt și dispozițiile care supun mărfurile importate unor cerințe care nu sunt impuse produselor naționale. Aceasta se exemplifică în cauza *Comisia/Italia*^[12], în care CEJ a statuat că procedurile și informațiile necesare pentru înmatricularea mașinilor importate, care făceau înmatricularea acestora mai lungă, mai complicată și mai costisitoare decât a vehiculelor naționale, erau interzise de art. 34^[13]. Aceeași abordare este evidentă și în privința regulilor discriminatorii la export. Astfel, în *Bouhelier*^[14], o normă franceză care impunea controale de calitate asupra ceasurilor pentru export, dar nu și asupra celor destinate pieței interne, încălca art. 35.

(B) PROMOVAREA SAU FAVORIZAREA PRODUSELOR NAȚIONALE

Articolul 34 interzice acțiunea unui stat care promovează sau favorizează produsele naționale în detrimentul importurilor concurente. Aceasta se poate întâmpla într-o serie de moduri diferite, cel mai evident este în cazul în care un stat se angajează într-o campanie de promovare a achiziției de mărfuri naționale în dauna celor importate.

Cauza 249/81, *Comisia/Irlanda*

[1982] ECR 4005

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 30, art. 92, art. 93 și art. 169 au devenit art. 34, art. 107, art. 108 și art. 258 TFUE]

Guvernul irlandez a urmărit să promoveze vânzările de mărfuri irlandeze, obiectivul fiind acela de a obține transferul a 3% din cheltuielile consumatorilor dinspre importuri, către produsele naționale. Acesta a adoptat o serie de măsuri printre care: un serviciu de informare care arăta consumatorilor ce produse erau fabricate în Irlanda și de unde puteau fi obținute (*Shoplink Service*); facilități de expunere ale mărfurilor irlandeze; încurajarea utilizării simbolului „Buy Irish” pentru mărfurile irlandeze și o campanie de publicitate a Irish Goods Council pentru a încuraja consumatorii să cumpere produse irlandeze. Primele două dintre aceste activități au fost ulterior abandonate de către guvernul irlandez, dar ultimele două strategii au continuat să fie utilizate. Comisia a pretins că respectiva campanie era o MEERC. Irlanda a susținut că nu adoptase niciodată „măsuri” în sensul articolului 30 și că orice ajutor financiar acordat Irish Goods Council trebuie evaluat în lumina articolelor 92 la 93, și nu a articolului 30. Membrii Irish Goods Council erau numiți de un ministru al guvernului irlandez și activitățile sale erau finanțate în proporții de aproximativ șase la unu de guvernul irlandez, respectiv sectorul privat. CEJ a decis că guvernul irlandez era răspun-

[10] Cauza 50/85, *Schloh/Auto Contrôle Technique* [1986] ECR 1855.

[11] Cauzele 51-54/71, *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit (nr. 2)* [1971] ECR 1107; cauza 68/76, *Comisia/Republica Franceză* [1977] ECR 515; cauza C-54/05, *Comisia/Finlanda* [2007] ECR I-2473.

[12] Cauza 154/85, [1987] ECR 2717.

[13] A se vedea, de asemenea, cauza 4/75, *Rewe-Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer* [1975] ECR 843.

[14] Cauza 53/76, *Procureur de la République Besançon/Bouhelier* [1977] ECR 197.

zător în temeiul tratatului pentru activitățile Irish Goods Council, deși campania era desfășurată de o societate privată și apoi a continuat după cum urmează.

CEJ

21. Conform guvernului irlandez, interzicerea măsurilor cu efect echivalent prevăzută la articolul 30 nu privește decât „măsurile”, adică actele care au efect obligatoriu și care sunt adoptate de o autoritate publică. Totuși, niciun act din această categorie nu a fost adoptat de guvernul irlandez, acesta limitându-se să acorde susținere morală și asistență financiară pentru activitățile desfășurate de industriile irlandeze.

22. Guvernul irlandez subliniază în continuare că respectiva campanie în litigiu nu a avut efecte restrictive asupra importurilor, întrucât proporția mărfurilor irlandeze vândute pe piața irlandeză, în raport cu totalul mărfurilor vândute pe această piață, a scăzut de la 49,2% în 1977 la 43,4% în 1980.

23. Este necesar să se constate, în primul rând, că respectiva campanie în litigiu nu poate fi considerată publicitate din partea societăților private sau publice (...) pentru promovarea cumpărării mărfurilor produse de acestea. Campania reflectă, indiferent de metodele folosite pentru punerea în aplicare a acesteia, intenția deliberată a guvernului irlandez de a înlocui pe piața irlandeză produsele importate cu produsele naționale și de a restrânge astfel importurile din celelalte state membre.

(...)

25. Deși este adevărat că cele două elemente ale programului care au fost continuate, și anume campania de publicitate și utilizarea etichetei „garantat irlandez”, nu au avut ca efect o contribuție semnificativă la cucerirea pieței irlandeze de către produsele irlandeze, nu poate fi ignorat faptul că aceste două activități, indiferent de eficacitatea lor, fac parte dintr-un program guvernamental care are ca obiect înlocuirea produselor importate cu produsele naționale și care poate aduce atingere volumului comerțului intracomunitar.

(...)

27. În aceste împrejurări, cele două activități în cauză ajung să instituie o practică națională, introdusă de guvernul irlandez și pusă în aplicare cu sprijinul acestuia, efectul potențial al acesteia asupra importurilor din celelalte state membre fiind asemănător celui care rezultă din măsurile guvernamentale cu caracter obligatoriu.

28. O astfel de practică nu face excepție de la interdicțiile prevăzute la articolul 30 din tratat numai din cauză că aceasta nu se întemeiază pe hotărâri cu caracter obligatoriu pentru întreprinderi. Chiar și măsurile adoptate de un guvern al unui stat membru care nu au caracter obligatoriu pot influența comportamentul comercianților și al consumatorilor pe teritoriul acestui stat și pot avea astfel ca efect obstrucționarea obiectivelor Comunității enunțate la articolul 2 și detaliate la articolul 3 din tratat.

29. Acesta este cazul în care, precum în speță, o astfel de practică restrictivă constituie punerea în aplicare a unui program definit de guvern care afectează întreaga economie națională și care urmărește să restrângă comerțul intracomunitar prin promovarea cumpărării de produse naționale prin intermediul unei campanii de publicitate la scară națională și prin organizarea unor proceduri speciale aplicabile numai produselor naționale, precum și atunci când aceste activități sunt în totalitate imputabile guvernului și sunt desfășurate în mod organizat pe întregul teritoriu național.

Raționamentul CEJ exemplifică strategia sa generală întemeiată pe art. 34, care examinează fondul, nu forma, infirmând argumentul irlandez în sensul că doar măsurile formale obligatorii se încadrează la acel articol (pct. 21 și 28), și respingând argumentul că, din

moment ce campania părea să nu dea rezultate, UE nu trebuia astfel să se preocupe cu ea (pct. 25)^[15].

Un al doilea tip de cauze sancționate de art. 34 apare în cazul în care *un stat are norme referitoare la marcarea originii anumitor mărfuri*.

Cauza 207/83, *Comisia/Regatul Unit*
[1985] ECR 1201

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 și art. 169 au devenit art. 34 și art. 258 TFUE]

Comisia susținea că legislația Regatului Unit care impunea ca anumite mărfuri să nu fie vândute pe piețele cu amănuntul decât dacă erau inscripționate cu țara de origine, încălca articolul 30, ca MEERC. Regatul Unit a pretins că legislația se aplica în egală măsură produselor importate și celor naționale și că această informație era importantă pentru consumatori întrucât aceștia priveau originea ca pe o indicație privind calitatea mărfurilor. Fragmentul se referă la primul dintre aceste argumente.

CEJ

17. (...) este necesar să se recunoască că indicațiile sau marcajul de origine au ca scop să ofere posibilitatea de a se realiza, de către consumatori, o distincție între produsele naționale și cele importate, dându-li-se astfel posibilitatea să își manifeste eventualele prejudecăți împotriva produselor străine. Este necesar să se amintească, astfel cum a avut ocazia Curtea să sublinieze în diverse contexte, că tratatul vizează, prin stabilirea unei piețe comune (...) fuziunea piețelor naționale într-o piață unică cu caracteristicile unei piețe interne. În interiorul unei astfel de piețe, cerința marcajului de origine nu numai că face mai dificilă comercializarea într-un stat membru a producției altor state membre în sectoarele vizate, ci aceasta are ca efect încetinirea interpenetrării economice în cadrul Comunității defavorizând vânzarea mărfurilor produse ca rezultat al unei diviziuni a muncii între statele membre.

Legislația statelor membre care conține reguli privind marcarea originii vor fi, de regulă, acceptabile numai dacă originea presupune o anumită calitate a mărfurilor, respectiv, că sunt fabricate din anumite materiale sau după un anumit proces de fabricație, ori în cazul în care originea indică un loc special în folclorul sau tradiția regiunii în discuție^[16].

Intenția clară a Curții de a elimina cu fermitate măsurile naționale care favorizează produsele naționale față de produsele importate este de asemenea, aparentă într-un al treilea tip de cauze: *achizițiile publice* nu pot fi structurate astfel încât să favorizeze producătorii naționali^[17].

^[15] Campania ar fi putut avea un oarecare impact, întrucât diminuarea vânzărilor de mărfuri irlandeze ar fi putut fi mai mare în cazul în care campania nu ar fi existat. Nu toate măsurile care promovează mărfurile naționale sunt însă sancționate de tratat: cauza 222/82, *Apple and Pear Development Council/KJ Lewis Ltd* [1983] ECR 4083. A se vedea mai recent, J. HOJNIK, „Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?” (2012) 49 CMLRev 291.

^[16] Cauza 12/74, *Comisia/Germania* [1975] ECR 181; cauza 113/80, *Comisia/Irlanda* [1981] ECR 1625.

^[17] Cauza C-21/88, *Du Pont de Nemours Italiana SpA/Unità Sanitaria Locale No 2 Di Carrara* [1990] ECR I-889; cauza 72/83, *Campus Oil Ltd/Minister for Industry and Energy* [1984] ECR 2727; cauza C-254/05, *Comisia/Belgia* [2007] ECR I-4269.

Cauza 45/87, Comisia/Irlanda

[1988] ECR 4929

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 și art. 169 au devenit art. 34 și art. 258 TFUE]

Consiliul districtului urban Dundalk a derulat o procedură de licitație pentru un contract de furnizare de apă. Una dintre clauzele contractului (4.29) era că participanții trebuiau să depună oferte bazate pe utilizarea anumitor tipuri de conducte care îndeplineau un anumit standard irlandez (IS 188: 1975). Una dintre oferte s-a bazat pe utilizarea unei instalații care nu era certificată de autoritățile irlandeze, dar care îndeplinea standardele internaționale. Consiliul a refuzat să o ia în considerare pentru acest motiv.

CEJ

19. (...) În primul rând, trebuie să se semnaleze că introducerea unei astfel de clauze (precum 4.29) într-un anunț de participare la licitație poate determina operatorii economici care produc sau utilizează conducte echivalente cu cele a căror conformitate cu normele irlandeze a fost certificată să nu răspundă la cererile de ofertă.

20. În plus, rezultă (...) că o singură întreprindere a fost agreată de IIRS^[18] în temeiul normei 188: 1975 pentru a putea aplica marca standardizată irlandeză pe conductele de tipul solicitat în scopul contractului de lucrări în cauză. Această întreprindere este stabilită în Irlanda. În consecință, introducerea clauzei 4.29 a avut, ca rezultat rezervarea furnizării conductelor de canalizare necesară lucrărilor de la Dundalk doar producătorilor irlandezi.

21. Guvernul irlandez susține că specificarea normelor conform cărora materialele trebuie fabricate este necesară, în special într-un caz precum cel din speță, în care conductele utilizate trebuie adaptate rețelei deja existente. Conformitatea conductelor cu o altă normă, chiar și cu o normă internațională precum norma ISO 160-1980, nu ar fi suficientă pentru a elimina anumite dificultăți tehnice.

22. Acest argument tehnic nu poate fi reținut. Plângerea Comisiei nu vizează respectarea cerințelor tehnice, ci refuzul autorităților irlandeze de a verifica dacă aceste cerințe sunt respectate în cazul în care producătorul de materiale nu a fost agreat de IIRS în temeiul IS 188. Introducând în anunțul în litigiu termenul „sau echivalent” după indicația normei irlandeze, conform prevederii din Directiva 71/305 pentru cazul în care este aplicabilă, autoritățile irlandeze ar fi putut verifica respectarea condițiilor tehnice fără a rezerva contractul încă de la început ofertanților care și-au propus utilizarea materialelor irlandeze.

Un al patrulea tip de cauze apare atunci când *discriminarea în favoarea mărfurilor naționale reiese din practica administrativă*, după cum se exemplifică în cauza *Comisia/Franța*^[19]. Dreptul francez discrimina mașinile de timbrat importate. Legea a fost modificată, dar o societate britanică susținea că, în ciuda acestui fapt, autoritățile franceze refuzau, în mod repetat, să îi aprobe mașinile. CEJ a decis că discriminarea administrativă a importurilor putea intra în sfera de aplicare a art. 34, putând lua forma unei întârzieri a răspunsului la cererile de aprobare sau a refuzului aprobării pe motivul diferitelor defecte tehnice pretinse, care nu erau exacte.

[18] Institutul Irlandez de Cercetări și Standardizare.

[19] Cauza 21/84, *Comisia/Franța* [1985] ECR 1356.

(C) FIXAREA PREȚURILOR

Un stat nu poate trata, prin adoptarea de reglementări referitoare la fixarea prețurilor, mărfurile importate mai puțin favorabil în drept sau în fapt față de produsele naționale^[20].

Cauza C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO Handelsgesellschaft mbH*

[2009] ECR I-3717

Dreptul austriac prevedea că un importator de cărți nu putea fixa un preț sub prețul de vânzare cu amănuntul fixat sau recomandat de editură pentru statul publicării.

CEJ

21. În această privință, este necesar să se constate că, prin faptul că interzice importatorilor austrieci de cărți în limba germană să stabilească un preț inferior prețului final de vânzare stabilit sau recomandat de editor pentru statul de editare, după deducerea TVA-ului, respectivul articol 3, alineatul (2) prevede (...) un tratament mai puțin favorabil pentru cărțile importate, de vreme ce îi împiedică pe importatorii austrieci, precum și pe editorii străini să stabilească prețurile minime de vânzare cu amănuntul potrivit caracteristicilor pieței de import, în timp ce editorii austrieci sunt liberi să stabilească ei înșiși, pentru produsele lor, astfel de prețuri minime pentru vânzarea cu amănuntul pe piața națională.

22. În consecință, o astfel de reglementare trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unei restricții la import, contrară articolului 28 CE, în măsura în care creează, pentru cărțile importate, o reglementare distinctă care are ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind din alte state membre (...).

23. (...) guvernul german a susținut că toate considerațiile cu privire la efectele restrictive ale reglementării austriece sunt lipsite de fundament, deoarece importul în Austria de cărți care provin din Germania acoperă, în realitate, majoritatea pieței primului stat, și că piața austriacă a cărților în limba germană nu ar putea fi considerată în mod autonom în raport cu piața germană. De fapt, ar exista o piață unică în care, întrucât diferența de preț în comerțul cu amănuntul este minimă, nu ar exista concurență între diferitele ediții ale aceleiași cărți vândute în cele două state membre.

24. Aceste informații, care sunt, de altfel, necontestate, nu pot fi luate în considerare. Astfel, chiar dacă s-ar presupune că editurile de cărți în limba germană, în special cele cu sediul în Germania, nu sunt defavorizate prin reglementarea austriacă privind prețul cărților importate, care le permite să exercite un control asupra prețurilor practicate pe piața austriacă și, de asemenea, să se asigure că aceste prețuri nu sunt mai mici decât cele practicate în statul de editare, astfel de considerații nu permit să se excludă că o reglementare precum cea în discuție în acțiunea principală are ca efect restrângerea capacității concurențiale a importatorilor austrieci, întrucât aceștia nu pot acționa liber pe piață, spre deosebire de editorii austrieci, care sunt concurenții lor direcți.

^[20] Cauza 181/82, *Roussel Laboratoria BV/Statului olandez* [1983] ECR 3849; cauza 56/87, *Comisia/Italia* [1988] ECR 2919; cauza 82/77, *Openbaar Ministerie/Van Tiggele* [1978] ECR 25; cauza 65/75, *Riccardo Tasca* [1976] ECR 291.

(D) MĂSURI NAȚIONALE VERSUS ACȚIUNE PRIVATĂ

Principiul general este că art. 34 se aplică măsurilor de stat^[21], nu și celor care provin de la persoane private^[22], și că alte dispoziții ale tratatului, mai ales art. 101 și art. 102 TFUE, se aplică acțiunii private care restrânge concurența^[23]. La acest principiu general există trei nuanțări.

În primul rând, pot să apară probleme referitor la ce constituie o entitate de stat. Astfel, în cauza „*Buy Irish*”^[24], CEJ a respins argumentul că Irish Goods Council era un organism privat și ca atare, exclus din sfera de aplicare a art. 34. Implicarea guvernului irlandez în finanțarea organizației și desemnarea membrilor săi îi conferea un caracter public din această perspectivă, în timp ce în cauza *Apple and Pear Development Council*^[25], existența unei obligații legale a cultivatorilor de fructe de a plăti anumite taxe către Council era suficientă pentru a-l face un organ public în aceste scopuri. Instituțiile implicate în reglementarea comerțului pot fi încadrate în definiția statului în acest scop, chiar dacă ele sunt nominal private, cu condiția să beneficieze de o măsură de asistență sau de „susținere” din partea statului^[26].

În al doilea rând, din cauza *Fra.bo*^[27] reiese, în mod clar, că art. 34 se aplică standardizării și certificării activităților unui organism de drept privat, în cazul în care legislația națională consideră produsele certificate de acel organism ca fiind conforme cu dreptul național și are ca efect restrângerea comercializării produselor care nu sunt certificate de acel organism, în special când organismul oferă singura posibilitate de obținere a unui certificat de conformitate pentru anumite produse și, în virtutea autorității sale de a certifica produsele, deține competența de a reglementa intrarea pe piață a acelor produse. Acest lucru se întâmplă chiar dacă organismul privat nu beneficiază de finanțare guvernamentală și chiar dacă guvernul nu exercită o influență decisivă asupra activităților sale.

În al treilea rând, art. 34 se poate aplica și împotriva statului chiar dacă entitățile private au preluat rolul principal în restricționarea liberei circulații a mărfurilor, după cum se poate observa în *Comisia/Franța*^[28]. Comisia a introdus o acțiune împotriva guvernului francez pentru încălcarea art. 34 TFUE coroborat cu art. 4 alin. (3) TUE, deoarece guvernul nu luase măsuri suficiente pentru a-i împiedica pe fermierii francezi să perturbe importul de produse agricole din alte state membre. CEJ a decis că guvernelor le revine sarcina de a lua

[21] S. VAN DEN BOGAERT, „Horizontality: The Court Attacks?”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 5; P. VERBRUGGEN, „The Impact of Primary EU Law on Private Law Relationships: Horizontal Direct Effect under the Free Movement of Goods and Services” (2014) 22 ERPL 201; C. KRENN, „A Missing Piece in the Horizontal Effect «Jigsaw»: Horizontal Direct Effect and the Free Movement of Goods” (2012) 49 CMLRev 177.

[22] Cauza 311/85, *Vereniging van Vlaamse Reisebureaus/Sociale Dienst de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten* [1987] ECR 3821, pct. 30; cauza C-159/00, *Sapod-Audic/Eco-Emballages SA* [2002] ECR I-5031, pct. 74.

[23] Capitolul 26-27.

[24] Cauza 249/81, *Comisia/Irlanda* [1982] ECR 4005; cauza C-325/00, *Comisia/Germania* [2002] ECR I-9977.

[25] Cauza 222/82 (supra, nota 15).

[26] Cauzele 266 și 267/87, *R/The Pharmaceutical Society, ex p. API* [1989] ECR 1295.

[27] Cauza C-171/11, *Fra.bo SpA/Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-Wissenschaftlicher Verein EU:C:2012:453*; H. VAN HARTEN și T. NAUTA, „Towards Horizontal Direct Effect for the Free Movement of Goods? Comment on *Fra.bo*” (2013) 38 ELRev 677.

[28] Cauza C-265/95, [1997] ECR I-6959; cauza C-112/00, *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge/ Austria* [2003] ECR I-5659, pct. 57-59.

toate măsurile necesare și corespunzătoare pentru a asigura respectarea liberei circulații pe teritoriul său, chiar și în cazurile în care obstacolele erau create de entități private^[29].

(E) REZUMAT

- i. În cazul în care un for politic decide să îmbrățișeze o piață unică, măsurile discriminatorii sau protecționiste sunt în capul listei celor sancționate, din moment ce ele se opun în mod direct idealului pieței unice.
- ii. Instanța însărcinată cu supravegherea unui astfel de regim trebuie să fie conștientă de numeroasele moduri diferite în care un stat poate încerca să discrimineze mărfurile importate.
- iii. CEJ a avut în vedere acest lucru și s-a asigurat că în sfera de aplicare a art. 34 intră atât discriminarea directă, cât și cea indirectă.

4. NORMELE APLICABILE UNIFORM:

CASSIS DE DIJON

(A) BAZELE: CASSIS DE DIJON

Înlăturarea barierelor discriminatorii din calea comerțului este o condiție necesară, dar nu și suficientă, pentru integrarea pe piața unică. Există numeroase norme care nu fac discriminare între mărfuri în funcție de țara de origine, dar care creează, totuși, bariere în calea comerțului între statele membre.

Comisia a avut în vedere acest lucru când a elaborat Directiva 70/50^[30]. Articolul 2 avea ca obiect măsurile discriminatorii. Articolul 3 prevedea că directiva cuprinde și măsurile care guvernează comercializarea produselor, referitoare la formă, dimensiuni, greutate, compoziție, prezentare și identificare, atunci când măsurile se aplică în egală măsură produselor naționale și celor importate și atunci când efectul restrictiv al unor astfel de măsuri asupra liberei circulații a mărfurilor depășește efectele intrinseci ale unor astfel de norme.

Posibilitatea ca art. 34 să se aplice în cazul normelor general aplicabile s-a evidențiat și în cauza *Dassonville*^[31]. Definirea unei MERC de la pct. 5 nu impunea ca măsura să fie discriminatorie. Semințele plantate prin Directiva 70/50 și cauza *Dassonville* au dat roade în hotărârea de referință *Cassis de Dijon*.

^[29] A se vedea de asemenea, Regulamentul nr. 2679/98 al Consiliului din 7 decembrie 1998 privind funcționarea pieței interne în legătură cu libera circulație a mărfurilor între statele membre [1998] JO L337/8, dar pentru punctele slabe acestui regulament, a se vedea Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind aplicarea Regulamentului nr. 2679/98, COM(2001) 160 final.

^[30] Directiva 70/50 [1970] JO L13/29, art. 2 alin. (3).

^[31] Cauza 8/74, *Procureur du Roi/Dassonville* [1974] ECR 837.

Cauza 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

[1979] ECR 649

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 a devenit art. 34 TFUE]

Reclamanta intenționa să importe lichiorul „Cassis de Dijon” în Germania, din Franța. Autoritățile germane au refuzat importul, deoarece băutura franceză nu avea un conținut de alcool suficient de mare pentru a fi comercializat în Germania. În conformitate cu dreptul german, astfel de băuturi trebuiau să aibă un conținut de alcool de 25%, în timp ce băutura franceză avea un conținut de alcool între 15 și 20%. Reclamanta a susținut că norma germană era o MEERC.

CEJ

8. În lipsa unei reglementări comune a producției și a comercializării alcoolului (...) revine statelor membre sarcina de a reglementa, fiecare pe teritoriul său, toate aspectele care privesc producția și comercializarea alcoolului și a băuturilor spirtoase.

Obstacolele în calea circulației intracomunitare care rezultă din disparitățile legislațiilor naționale, privitoare la comercializarea produselor respective trebuie să fie acceptate în măsura în care aceste prevederi pot fi recunoscute ca necesare pentru respectarea cerințelor imperative legate în special de eficiența controalelor fiscale, de protecția sănătății publice, de corectitudinea tranzacțiilor comerciale și de protecția consumatorilor.

9. Guvernul Republicii Federale Germania (...) a expus diverse argumente care, în opinia acestuia, ar justifica aplicarea unor dispoziții referitoare la conținutul minim de alcool din băuturile spirtoase, invocând considerații legate, pe de o parte, de protecția sănătății publice și, pe de altă parte, de protecția consumatorilor împotriva practicilor comerciale neloiale.

10. În ceea ce privește protecția sănătății publice, guvernul german afirmă că stabilirea conținutului minim de alcool prin legislația națională ar avea rolul de a evita proliferarea exagerată de băuturi spirtoase pe piața națională, în special de băuturi spirtoase cu conținut moderat de alcool, având în vedere că astfel de produse pot, în opinia sa, să inducă mai ușor dependența decât băuturile cu tărie alcoolică mai ridicată.

11. Astfel de considerații nu sunt decisive, de vreme ce consumatorul poate să își procure de pe piață o gamă foarte variată de produse slab sau mediu alcoolizate și că, în plus, o mare parte a băuturilor alcoolizate cu o tărie alcoolică ridicată, comercializate în mod liber pe piața germană, sunt consumate în mod curent sub formă diluată.

12. Guvernul german susține de asemenea că stabilirea unei limite inferioare a tăriei alcoolice pentru anumite lichioruri ar urmări să protejeze consumatorul împotriva practicilor neloiale ale unor producători sau distribuitori de băuturi spirtoase.

Această argumentație se întemeiază pe considerația că reducerea tăriei alcoolice ar asigura un avantaj concurențial față de băuturile cu tărie alcoolică mai ridicată, dat fiind că alcoolul constituie în mod evident elementul cel mai costisitor din compoziția băuturilor, din cauza sarcinii fiscale considerabile la care este supus.

În plus, în opinia guvernului german, a admite libera circulație a produselor alcoolizate atât timp cât acestea corespund, în ceea ce privește conținutul de alcool, normelor țării de producție ar avea ca efect să impună în Comunitate, ca standard comun, cel mai redus conținut de alcool admis în oricare dintre statele membre și chiar ca toate prevederile în materie să devină inoperante, din moment ce reglementarea din mai multe state membre nu ar prevedea nicio limită inferioară de acest gen.

13. Astfel cum a subliniat în mod temeinic Comisia, stabilirea unor valori limită în ceea ce privește concentrația alcoolică a băuturilor poate determina standardizarea produselor comercializate și a denumirilor lor, în interesul unei mai mari transparențe a tranzacțiilor comerciale și a ofertelor către public.

Nu se poate totuși ajunge la concluzia că stabilirea imperativă a unei concentrații alcoolice minime constituie o garanție esențială a corectitudinii tranzacțiilor comerciale, atât timp cât este ușor să se asigure o informare convenabilă a cumpărătorului prin cerința ca pe ambalajul produselor să figureze o indicație a provenienței și a tăriei alcoolice a acestora.

14. Din cele de mai sus rezultă că prevederile privind conținutul minim de alcool al băuturilor spirtoase nu urmăresc un obiectiv de interes general de natură să primeze față de cerințele liberei circulații a mărfurilor, care constituie una dintre normele fundamentale ale Comunității.

Efectul practic al prevederilor de acest fel constă în principal în a asigura un avantaj pentru băuturile spirtoase cu un conținut ridicat de alcool, îndepărtând de pe piața națională produsele din alte state membre care nu corespund acestei specificații.

Rezultă astfel că cerința unilaterală, impusă prin reglementarea unui stat membru, a unui conținut minim de alcool pentru comercializarea de băuturi spirtoase constituie un obstacol în calea schimburilor incompatibil cu dispozițiile articolului 30 din tratat.

Nu există, așadar, niciun motiv valabil pentru a împiedica faptul ca băuturile alcoolizate, cu condiția ca acestea să fie produse și comercializate în mod legal în unul dintre statele membre, să fie introduse în orice alt stat membru fără ca valorificarea acestor produse să poată face obiectul unei interdicții legale de comercializare a băuturilor cu o concentrație alcoolică inferioară limitei stabilite prin reglementarea națională.

Cu greu poate fi exagerată importanța hotărârii *Cassis de Dijon* și, prin urmare, merită să ne oprim asupra rezultatului și raționamentului.

Din perspectiva *rezultatului* hotărârea Curții a confirmat și dezvoltat hotărârea *Dassonville*. Ea a confirmat pct. 5 din *Dassonville*: actualul art. 34 se poate aplica normelor naționale care nu discriminează produsele importate, dar care împiedică comerțul, deoarece diferă de normele comerciale aplicabile în țara de origine. Premisa fundamentală a fost aceea că, odată ce mărfurile au fost comercializate în mod legal pe teritoriul unui stat membru, acestea trebuie admise fără restricții în orice alt stat, cu excepția cazului în care statul de import poate invoca cu succes una dintre cerințele imperative. Hotărârea *Cassis* încorporează, astfel, un principiu al *recunoașterii reciproce*, la pct. 14 parag. (4). Hotărârea *Cassis* a dezvoltat de asemenea, pct. 6 din *Dassonville*, în care CEJ a introdus regula rațiunii: în absența armonizării, un stat putea adopta măsuri rezonabile pentru a preveni practicile comerciale neloiale. Punctul 8 din *Cassis* a dezvoltat această idee. Au fost enumerate patru obiective de interes general (supravegherea fiscală etc.) care puteau exclude aplicarea actualului art. 34 în cazul unei norme comerciale care perturbă libera circulație a mărfurilor. După cum vom vedea mai jos, această listă nu este exhaustivă. Cerințele obligatorii care constituie regula rațiunii sunt luate în considerare în structura art. 34 și sunt distincte față de actualul art. 36.

Raționamentul din *Cassis* este la fel de important ca și rezultatul. Esența se regăsește la pct. 8 al hotărârii. CEJ a început prin a afirma dreptul statelor de a de a reglementa toate chestiunile care nu au făcut încă obiectul armonizării comunitare. Cu toate acestea, în câteva rânduri, întregul echilibru s-a modificat. Reglementarea de către stat a unor astfel de domenii trebuie acceptată, dar numai în măsura în care aceste norme comerciale pot fi justificate printr-o cerință imperativă enumerată la pct. 8. Ceea ce a început ca o afirmare a drepturilor statelor s-a transformat într-o concluzie care impunea statului să justifice normele aplicabile uniform în conformitate cu regula rațiunii.

CEJ a examinat îndeaproape susținerile în sensul că se aplicau cerințele imperative. Argumentația guvernului german de la pct. 10 era slabă. Esența susținerii principale de la

pct. 12 nu era cu mult mai bună și a fost contracarață la pct. 13. Aspectul care avea cu adevărat substanță invocat de guvernul german se regăsea la pct. 12 parag. (3) și nu a provocat nicio reacție directă din partea Curții. Efectul *Cassis* a fost unul dereglementativ: aceasta înlătura aplicarea normelor comerciale care împiedicau importul mărfurilor comercializate în mod legal într-un stat membru, în alt stat. Rezultatul ar putea fi un standard comun bazat pe țara cu normele cel mai puțin exigente, ceea ce se numește adesea „cursa de reglementare către nivelul inferior”. Implicațiile acestui fapt vor fi examinate mai jos.

(B) APLICARE: JURISPRUDENȚA POST-CASSIS

Au existat numeroase cauze care au pus în aplicare *Cassis* în cazul unor diferite reguli comerciale^[32]. În *Déserbais*^[33], un importator de brânză Edam din Germania în Franța a fost acuzat de utilizarea nelegală a unei denumiri comerciale. În Germania, acest tip de brânză putea fi produs în mod legal cu un conținut de grăsime de numai 34.3%, în timp ce în Franța denumirea Edam se limita la brânzeturi cu un conținut de grăsime de 40%. Importatorul a invocat art. 34 în apărarea sa, în cadrul procesului penal. CEJ a decis, în conformitate cu *Cassis*, că norma franceză era incompatibilă cu art. 34 și nu putea fi justificată prin cerințele imperative.

La același rezultat s-a ajuns în *Gilli și Andres*^[34], unde importatori de oțet de mere din Germania în Italia au fost acuzați de fraudă, deoarece vânduseră în Italia oțet care nu era produs prin fermentarea vinului. Regula stânjenea comerțul comunitar și nu beneficia de pe urma cerințelor imperative, întrucât etichetarea corespunzătoare putea preveni consumatorii în legătură cu natura produsului, evitând prin aceasta confuzia consumatorilor.

Aceeși abordare a putut fi observată în *Rau*^[35], care avea ca obiect normele naționale privind ambalarea, și nu pe cele privind conținutul. Dreptul belgian impunea ca toată margarina să fie comercializată în pachete în formă de cub, indiferent de locul unde era produsă. În mod evident, pentru producătorii din afara Belgiei era mai dificil să se conformeze acestei reguli fără a suporta creșteri ale costurilor. CEJ a decis că se aplică art. 34 și că norma belgiană nu putea fi justificată în temeiul protecției consumatorilor, din moment ce orice confuzie a consumatorilor putea fi evitată prin etichetarea clară.

[32] Cauza 298/87, *Smanor* [1988] ECR 4489; cauza 407/85, *Drei Glocken/USL Centro-Sud* [1988] ECR 4233; cauza C-362/88, *GB-INNO-BM/Confédération du Commerce Luxembourgeois Asbl* [1990] ECR I-667; cauza C-30/99, *Comisia/Irlanda* [2001] ECR I-4619; cauza C-123/00, *Procesul penal împotriva Bellamy și English Shop Wholesale SA* [2001] ECR I-2795; cauza C-14/02, *ATRAL SA/Belgiei* [2003] ECR I-4431; cauza C-170/04, *Klas Rosengren/Riksåklagaren* [2007] ECR I-4071; cauza C-265/06, *Comisia/Portugalia* [2008] ECR I-2245; cauza C-443/10, *Philippe Bonnarde/Agence de Services et de Paiement* [2011] ECR I-9327.

[33] Cauza 286/86, *Ministère Public/Déserbais* [1988] ECR 4907.

[34] Cauza 788/79, *Statul Italian/Gilli și Andres* [1980] ECR 2071; cauza C-17/93, *Openbaar Ministerie/Van der Veldt* [1994] ECR I-3537.

[35] Cauza 261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke/de Smedt Pvba* [1982] ECR 3961; cauza C-317/92, *Comisia/Germania* [1994] ECR I-2039; cauza C-369/89, *Groupement des Producteurs, Importeurs et Agents Généraux d'Eaux Minérales Etrangères (Piageme) Asbl/Peeters Pvba* [1991] ECR I-2971.

(C) NORMELE UNIFORM APLICABILE:

ARTICOLUL 35

Articolul 35 interzice restricțiile cantitative și MEERC în legătură cu exportul în aceeași manieră în care art. 34 se referă la import. Cu toate acestea, CEJ a decis că există o diferență între aceste două dispoziții. În timp ce art. 34 se aplică dispozițiilor discriminatorii și în egală măsură, măsurilor uniform aplicabile, art. 35 se aplică, se pare, numai în cazul în care există discriminare^[36]. Un exportator care se confruntă cu o normă națională referitoare, spre exemplu, la standardele de calitate pentru un produs care urmează să fie comercializat în acel stat, nu poate utiliza art. 35 pentru a susține că o astfel de normă face mai dificilă pătrunderea celui exportator pe alte piețe. Motivația aplicării art. 34 în cazul măsurilor nediscriminatorii este aceea că ele impun o sarcină dublă asupra importatorului care va trebui să îndeplinească atât normele din statul propriu, cât și pe cele din statul de import. De regulă, aceasta nu se aplică în legătură cu art. 35^[37].

Acest aspect a fost stabilit în cauza *Groenveld*^[38]. Legislația olandeză interzicea tuturor producătorilor de carne să dețină sau să prelucreză carne de cal. Scopul era acela de a proteja exportul de produse din carne către țări care interziceau comercializarea cărnii de cal. Era imposibilă detectarea cărnii de cal în alte produse din carne și, prin urmare, interdicția era menită să împiedice utilizarea acesteia prin împiedicarea deținerii în stoc, de către procesorii de carne, a cărnii de cal. Vânzarea cărnii de cal nu era efectiv interzisă în Țările de Jos. Cu toate acestea, Curtea a decis că norma olandeză nu încălca actualul art. 35. Articolul viza măsurile naționale care aveau ca obiectiv special sau ca efect restricționarea exporturilor, astfel încât să ofere un anumit avantaj pentru producția națională în dauna comerțului altor state membre. Curtea a afirmat că nu aceasta era situația în speță, din moment ce interdicția se aplica producției de bunuri de un anumit tip fără a face o distincție în funcție de faptul dacă acele bunuri erau destinate pieței naționale sau exportului^[39].

S-a susținut, însă, că art. 35 trebuie conceptualizat în termeni de acces pe piață și că acesta ar trebui să fie susceptibil de aplicare în cazul normelor uniform aplicabile^[40]. Mai mult decât atât, din *Gysbrechts* reiese că CEJ este dispusă să constate o încălcare a art. 35 chiar și în cazul în care norma se aplică tuturor comercianților dacă aceasta produce un efect mai important asupra exporturilor decât asupra comercianților naționali^[41]. Dreptul belgian interzicea furnizorului din cadrul unui contract de vânzare la distanță să solicite consumatorului să furnizeze numărul cardului său de plată, chiar dacă furnizorul își lua angajamentul de a nu-l utiliza pentru colectarea plății înainte de expirarea perioadei în care consumatorul putea returna mărfurile. CEJ a citat *Groenveld* pentru afirmația că

[36] Cauza C-12/02, *Procesul penal împotriva Marco Grilli* [2003] ECR I-11585, pct. 41-42.

[37] R. BARENTS, „New Developments in Measures Having Equivalent Effect” (1981) 18 CMLRev 271.

[38] Cauza 15/79, *PB Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees* [1979] ECR 3409; cauza 237/82, *Jongeneel Kaas/Statul (Țările de Jos) și Stichting Centraal Organ Zuivelcontrole* [1984] ECR 483; cauza 98/86, *Ministère Public/Mathot* [1987] ECR 809; cauza C-293/02, *Jersey Produce Marketing Organisation/States of Jersey* [2005] ECR I-9543; cauza C-205/07, *Lodewijk Gysbrechts și Santurel Inter BVBA* [2008] ECR I-9947; cauza C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulous AE Epexergias kai Emporias Stafidas/Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias* [2011] ECR I-915.

[39] Cauza 15/79, *Groenveld* (supra, nota 38), pct. 7.

[40] Cauza C-205/07, *Lodewijk Gysbrechts* (supra, nota 38), pct. 59-61, AG Trstenjak; M. Szyro, „Export Restrictions within the Structure of Free Movement of Goods: Reconsideration of an Old Paradigm” (2010) 47 CMLRev 753.

[41] Cauza C-205/07, *Lodewijk Gysbrechts* (supra, nota 38); W.-H. ROTH, Note (2010) 47 CMLRev 509.

art. 35 sancționa măsurile care tratau în mod diferit comerțul național și exporturile unui stat membru astfel încât să confere un avantaj pentru piața internă în dauna comerțului altor state membre. Curtea a observat că, în acest caz, consecințele interdicției erau, în general, mai importante în cadrul vânzărilor transfrontaliere efectuate direct față de consumatori, datorită obstacolelor în calea introducerii de acțiuni în justiție în alt stat membru împotriva consumatorilor care nu-și îndeplineau obligațiile. Prin urmare, CEJ a concluzionat că, și în cazul în care interdicția se aplică tuturor comercianților activi pe teritoriul național, efectul său real era totuși mai puternic asupra mărfurilor care părăseau piața statului membru de export, decât asupra comercializării mărfurilor de pe piața internă a acelui stat membru și, prin urmare, intră în sfera de aplicare a art. 35. Mai mult decât atât, Curtea a decis că, deși protecția consumatorilor putea constitui o justificare, norma contestată era disproporționată.

(D) NORMELE UNIFORM APLICABILE: LIMITELE ARTICOLULUI 34

Cassis a semnalat disponibilitatea CEJ de a extinde sfera de aplicare a art. 34 pentru a cuprinde și normele uniform aplicabile. Dificultatea constă în faptul că toate normele comerciale pot fi considerate ca afectând, în diferite moduri, direct sau indirect, libera circulație a mărfurilor. Astfel, după cum remarcă Weatherill și Beaumont, se poate afirma că regulile care impun proprietarului unei arme să dețină un permis sau limitele de cheltuieli impuse departamentelor guvernamentale reduc oportunitățile de vânzare pentru produsele importate^[42], chiar dacă ar părea absurd să se introducă astfel de reguli în sfera art. 34.

Cu toate acestea, după cum observă Weatherill și Beaumont^[43], se poate face distincție între așa-numitele norme cu sarcină dublă și normele cu sarcină egală. Cauza *Cassis* se referă la normele cu sarcină dublă: statul A impune normele privind conținutul mărfurilor. Acestea se aplică mărfurilor importate din statul B, chiar dacă astfel de mărfuri îndeplinesc deja normele comerciale din statul B. *Cassis* împiedică statul A să impună normele sale în astfel de situații, cu excepția cazului în care acestea pot fi justificate prin cerințele imperative. Normele cu sarcină egală sunt cele care se aplică tuturor mărfurilor, indiferent de origine, care reglementează comerțul într-un anumit fel, neavând menirea de a fi protecționiste. Aceste norme pot avea un impact asupra întregului volum al comerțului, însă nu va exista un impact mai mare pentru importuri decât pentru produsele naționale.

Un aspect cheie este dacă normele de această natură ar trebui considerate ca încadrându-se în domeniul de aplicare al art. 34, sub rezerva unei posibile justificări, sau dacă ar trebui considerate complet în afara art. 34. Rezultatul poate fi același, în sensul că norma ar putea fi considerată legală, însă alegerea este importantă. În cazul în care aceste norme se încadrează la art. 34, ele sunt *prima facie* nelegale, iar povara de a proba o justificare obiectivă cade în sarcina celor care urmăresc să valorifice norma. Ambele strategii pot fi observate în jurisprudența CEJ înainte de cauza *Keck*^[44].

[42] S. WEATHERILL și P. BEAUMONT, *EU Law* (ed. a 3-a, Penguin, 1999), 608.

[43] *Idem*, 608-609.

[44] Cauzele C-267 și 268/91, *Procesul penal împotriva lui Keck și Mithouard* [1993] ECR I-6097.

În unele cauze, CEJ a decis că normele care nu au legătură cu *caracteristicile* mărfurilor și nu impun o sarcină dublă importatorului, ci se referă doar la condițiile în care sunt *vândute* toate mărfurile, nu se încadrează la art. 34. Astfel, în cauza *Oebel*^[45], Curtea a statuat că o normă care interzicea livrarea pe timp de noapte a produselor de panificație către consumatori și vânzătorii cu amănuntul, dar nu și către vânzătorii *en gros* nu intră în sfera de aplicare a art. 34, întrucât se aplica în același fel tuturor producătorilor, indiferent unde își aveau sediul^[46].

În alte cauze, Curtea a decis însă, că art. 34 se aplică unor norme asemănătoare celor din paragraful precedent. Astfel, în cauza *Cinéthèque*^[47], CEJ a decis că o lege franceză care interzicea vânzarea sau închirierea de înregistrări ale filmelor pe parcursul primului an de la lansarea acestora, obiectivul fiind acela de a încuraja oamenii să meargă la cinematograful și de a proteja prin aceasta rentabilitatea producției cinematografice, se încadra la art. 34, chiar dacă nu favoriza producția internă și nu urmărea să reglementeze comerțul. CEJ a hotărât că legea franceză putea fi însă, justificată din moment ce urmărea să încurajeze producția de filme indiferent de originea lor^[48]. Aceeași abordare față de art. 34 apare și în cauzele *Sunday Trading*.

Cauza 145/88, Torfaen BC/B&Q plc

[1989] ECR 3851

B & Q a fost acuzată de încălcarea legilor care interziceau magazinelor de vânzare cu amănuntul să vândă duminica, sub rezerva excepțiilor pentru anumite tipuri de produse. B & Q a pretins că aceste legi constituiau o MEERC în sensul articolului 30. Efectul legilor era acela de a reduce cifra de afaceri totală cu aproximativ 10%, împreună cu o diminuare corespunzătoare a importurilor din alte state membre. Dar mărfurile importate nu se aflau într-o situație mai rea decât mărfurile naționale din moment ce reducerea cifrei de afaceri totale afecta toate mărfurile în egală măsură.

CEJ

11. Cu titlu preliminar, este necesar să se constate că o reglementare națională care interzice comerțanților cu amănuntul să deschidă în zilele de duminică este aplicabilă nediferențiat produselor importate și celor naționale. În principiu, comercializarea produselor importate din alte state membre devine, deci, mai dificilă decât cea a produselor naționale.

12. Ulterior este necesar să se amintească faptul că (...) în cauzele conexe 60 și 61/84 (*Cinéthèque*) Curtea a hotărât, cu privire la interdicția de a închiria videocasete aplicabilă nediferențiat produselor naționale și celor importate, că o astfel de interdicție nu este compatibilă cu principiul liberei circulații a mărfurilor prevăzut în tratat decât cu condiția ca eventualele obstacole pe care le ridică în fața schimburilor comerciale comunitare să nu depășească ceea ce este necesar pentru a asigura atingerea obiectivului vizat și ca acest obiectiv să fie justificat cu privire la dreptul comunitar.

[45] Cauza 155/80 [1981] ECR 1993, pct. 20.

[46] A se vedea, de asemenea, cauza 148/85, *Direction Générale des Impôts și Procureur de la République/Forest* [1986] ECR 3449, pct. 11; cauza 75/81, *Statul Belgian/Blesgen* [1982] ECR 1211; cauza C-23/89, *Quietlynn Ltd/Southend-on-Sea BC* [1990] ECR I-3059.

[47] Cauzele 60 și 61/84, *Cinéthèque SA/Fédération Nationale des Cinémas Français* [1985] ECR 2605.

[48] Abordarea CEJ poate fi comparată cu aceea adoptată de AG Slynn, care a susținut că legea franceză ar trebui exclusă din sfera art. 34, întrucât aceasta nu impunea nicio cerință suplimentară importatorilor: *idem*, 2611.

13. În aceste condiții, trebuie, deci, într-un caz precum cel din prezenta speță, să se examineze, în primul rând, dacă o reglementare precum cea în cauză urmărește un scop justificat în privința dreptului comunitar. În această privință, Curtea a susținut deja, în hotărârea sa (...) *Oebel*, 155/80, că o reglementare națională privind orele de lucru, de livrare și de vânzare în sectorul brutăriei și al patiseriei constituie o alegere de politică economică și socială legitimă în conformitate cu obiectivele de interes general urmărite de tratat.

14. Aceeași considerație trebuie să se aplice în ceea ce privește normele naționale care reglementează orele pentru vânzarea cu amănuntul. Astfel de reglementări constituie expresia unor alegeri politice și economice prin aceea că vizează asigurarea unei repartii a orelor de lucru și de odihnă adaptată particularităților socioculturale naționale sau regionale a cărei apreciere aparține, în stadiul actual al dreptului comunitar, statelor membre. Mai mult, astfel de norme nu au drept obiect reglementarea fluxurilor de schimb dintre aceste state.

15. În al doilea rând, este necesar să se verifice dacă efectele unor astfel de norme naționale nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului vizat. După cum arată articolul 3 din Directiva 70/50 a Comisiei (...) măsurile naționale care reglementează comercializarea produselor intră sub incidența interdicției de la articolul 30 în cazul în care efectele lor restrictive asupra liberei circulații a mărfurilor depășesc cadrul efectelor proprii ale unor norme comerciale.

16. Întrebarea dacă efectele unor anumite norme naționale rămân efectiv în acest cadru este o întrebare referitoare la aprecierea faptelor, care aparține instanței naționale.

17. Este, deci, necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 30 din tratat trebuie interpretat în sensul că interdicția pe care o stabilește nu se aplică unor norme naționale care interzic comercianților cu amănuntul să deschidă în zilele de duminică, în cazul în care efectele restrictive asupra schimburilor comerciale comunitare care pot eventual rezulta nu depășesc cadrul efectelor proprii unor norme de acest gen.

În cauza *Torfaen*, abordarea era identică celei din cauza *Cinéthèque*. Norma a fost *prima facie* cuprinsă în sfera de aplicare a art. 34, însă putea ieși din sfera interdicției dacă exista o justificare obiectivă și efectele normei erau proporționale, ultimul aspect urmând a fi determinat de instanțele naționale. Jurisprudența ulterioară din Regatul Unit a dezvăluit dificultatea aplicării testului^[49]. CEJ a soluționat aceste dificultăți, clarificând că normele referitoare la comerțul în zilele de duminică erau proporționale^[50].

Abordarea fundamentală a rămas însă, aceeași: astfel de norme se încadrează *prima facie* la art. 34. Jurisprudența post-*Torfaen* doar a simplificat lucrurile pentru instanțele naționale, oferind acestora orientări referitoare la proporționalitate. Jurisprudența CEJ a oferit teoreticienilor un material generos în ceea ce privește limitele adecvate ale art. 34. White a făcut distincție între caracteristicile mărfurilor și modalitățile de vânzare, o temă preluată de CEJ în cauza *Keck*.

[49] A. ARNULL, „What Shall We Do On Sunday?” (1991) 16 ELRev 112.

[50] Cauza C-312/89, *Union Département des Syndicats CGT de l'Aisne/SIDEF Conforama* [1991] ECR I-997; cauza C-332/89, *Ministère Public/Marchandise* [1991] ECR I-1027; cauzele C-306/88, 304/90 și 169/91, *Stoke-on-Trent CC/B&Q plc* [1992] ECR I-6457, 6493, 6635; cauzele C-418-421, 460-462 și 464/93, 9-11, 14-15, 23-24 și 332/94, *Semeraro Casa Uno Srl/Sindaco del Comune di Erbusco* [1996] ECR I-2975.

E. WHITE, In Search of the Limits to Article 30 of the EEC Treaty

(În căutarea limitelor articolului 30 din Tratatul EEC)^[51]

(...) după cum arată, în mod clar, hotărârea Curții în *Cassis de Dijon*, statele membre nu sunt îndreptățite să solicite ca produsele importate să dețină aceleași caracteristici care sunt impuse sau sunt tradiționale pentru produsele naționale, afară numai dacă acest lucru este strict necesar pentru protecția unui interes legitim. Nu este, însă, la fel de necesar să se prevadă ca normele referitoare la împrejurările în care anumite mărfuri pot fi vândute sau utilizate în statul membru de import să fie înlăturate în acest scop, atât timp cât produsele importate se bucură de acces egal pe piața statului membru de import în comparație cu mărfurile naționale. Într-un astfel de caz, produsul importat nu este lipsit de niciun avantaj pe care îl derivă din mediul juridic și economic diferit care predomină în locul de producție. De fapt, orice reducere a vânzărilor totale (și, implicit, a importurilor) care ar putea rezulta în urma restrângerii împrejurărilor în care pot fi vândute, nu este consecința disparităților dintre normele naționale, ci mai degrabă a existenței normelor din statul membru de import.

5. NORMELE APLICABILE UNIFORM ȘI NEUNIFORM: KECK ȘI MODALITĂȚILE DE VÂNZARE

(A) KECK: MODALITĂȚILE DE VÂNZARE

Cauzele C-267 și 268/91, *Procesul penal împotriva lui Keck și Mithouard*

[1993] ECR I-6097

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 și art. 177 au devenit art. 34 și art. 267 TFUE]

Keck și Mithouard (K&M) au fost acuzați în Franța pentru vânzarea unor mărfuri la un preț inferior prețului lor real de achiziție (revânzarea în pierdere), contrar dreptului francez. Legea nu interzicea vânzările în pierdere de către producător. K&M au pretins că dreptul francez contravenea dreptului comunitar referitor la libera circulație a mărfurilor.

CEJ

12. Trebuie să se constate că o legislație națională care interzice în mod general revânzarea în pierdere nu are ca obiect reglementarea schimburilor de mărfuri între statele membre.
13. Este adevărat că o astfel de legislație este de natură să limiteze volumul vânzărilor și, în consecință, volumul vânzărilor de produse provenite din alte state membre, în măsura în care îi privează pe agenții economici de o metodă de promovare a vânzărilor. Cu toate acestea, trebuie să se pună întrebarea dacă această eventualitate este suficientă pentru a califica legislația în cauză drept măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import.
14. Dat fiind faptul că agenții economici invocă din ce în ce mai mult articolul 30 din tratat pentru a contesta orice fel de reglementare care are ca efect limitarea libertății lor comerciale, chiar dacă aceasta nu vizează produsele provenite din alte state membre, Curtea consideră că este necesar să își reexamineze și să își clarifice jurisprudența în această materie.
15. Potrivit *Cassis de Dijon* (...), reprezintă măsuri cu efect echivalent, interzise de articolul 30, obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în absența armonizării legislațiilor,

[51] (1989) 26 CMLRev 235, 246-267, cu italice în original.

din aplicarea în cazul mărfurilor provenite din alte state membre, unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceste mărfuri (cum ar fi acelea referitoare la denumirea, forma, dimensiunile, greutatea, compoziția, prezentarea, etichetarea, ambalarea lor), chiar dacă aceste norme se aplică, fără a face distincție, tuturor produselor, atât timp cât această aplicare nu poate fi justificată printr-un obiectiv de interes general de natură să primeze în fața exigențelor liberei circulație a mărfurilor.

16. În schimb, trebuie să se considere că, spre deosebire de ceea ce s-a hotărât până în prezent, aplicarea în cazul produselor provenite din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare nu este de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre, în sensul jurisprudenței *Dassonville* (...), dacă aceste dispoziții se aplică tuturor agenților economici vizați care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și dacă afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea atât a produselor naționale, cât și a celor provenite din alte state membre.

17. Astfel, în cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, aplicarea reglementărilor de acest tip vânzării produselor provenite dintr-un alt stat membru care respectă normele edictate de acest stat nu este de natură să împiedice accesul acestora pe piață sau să îl restricționeze mai mult decât îl restricționează pe cel al produselor naționale. Prin urmare, aceste reglementări nu intră în domeniul de aplicare al articolului 30 din tratat.

18. În consecință, trebuie să se răspundă instanței naționale că articolul 30 din Tratatul CEE trebuie interpretat în sensul că nu se aplică legislației unui stat membru care interzice în mod general revânzarea în pierdere.

Este clar că decizia s-a bazat în parte pe distincția între normele cu sarcină dublă și normele cu sarcină egală (pct. 15-17).

Normele de tipul *Cassis referitoare la mărfuri în sine* se încadrau la art. 34 deoarece trebuiau să fie respectate de către importator *pe lângă* orice astfel de dispoziții existente în propriul său stat (pct. 15). Astfel de norme erau prin natura lor^[52] susceptibile să împiedice accesul pe piață pentru mărfurile importate.

Normele referitoare la modalitățile de vânzare, în schimb, impun o sarcină egală asupra tuturor celor care doresc să comercializeze mărfuri pe un anumit teritoriu (pct. 17). Acestea nu impun costuri suplimentare pentru importator, scopul lor nu este acela de a reglementa comerțul (pct. 12) și nu împiedică accesul pe piață. Prin urmare, acestea nu se încadrează la art. 34, *cu condiția* ca ele să afecteze în același mod, în drept sau în fapt, mărfurile naționale și cele importate (pct. 16).

Dorința CEJ de a exclude modalitățile de vânzare din sfera art. 34 reiese din jurisprudența ulterioară^[53]. În cauza *Tankstation*^[54], Curtea a decis că normele naționale care prevăd închiderea obligatorie a stațiilor de petrol nu se încadra în sfera de aplicare a art. 34. CEJ a concluzionat că normele se refereau la modalități de vânzare care se aplicau în egală măsură tuturor comercianților. În cauzele *Punto Casa*^[55] și *Semeraro*^[56], Curtea a ajuns la aceeași concluzie în legătură cu legislația italiană privind închiderea magazinelor de tip

[52] Cauzele C-401 și 402/92, *Procesul penal împotriva lui Tankstation 't Heustke vof și JBE Boermans* [1994] ECR I-2199, 2220.

[53] În cauzele C-401 și 402/92, *Tankstation* (supra, nota 52), AG Van Gerven a apreciat că *Cinéthèque* ar fi tranșată în mod diferit acum în lumina *Keck*.

[54] *Ibidem*.

[55] Cauzele C-69 și 258/93, *Punto Casa SpA/Sindaco del Comune di Capena* [1994] ECR I-2355.

[56] Cauza C-418/93, *Semeraro* (supra, nota 50).

outlet în cazul vânzării cu amănuntul duminică. Aceeași temă este aparentă în cauza *Hunermund*^[57], unde CEJ a decis că o normă care interzicea farmaciștilor să facă reclamă produselor para-farmaceutice pe care aveau dreptul să le vândă, nu se încadra la art. 34: norma nu era orientată asupra comerțului intra-comunitar, ea nu interzicea altor comercianți cu excepția farmaciștilor să facă publicitate unor astfel de mărfuri și se aplica în mod uniform tuturor comercianților. CEJ a statuat, de asemenea, că dispozițiile naționale care limitează numărul punctelor de desfacere pentru un anumit produs sau impun o cerință de autorizare, erau în afara sferei de aplicare a art. 34. Aceasta se datora fie faptului că norma se referea la modalitățile de comercializare, fie impactului prea indirect și nesigur al normelor^[58].

(B) KECK: MODALITĂȚILE DE VÂNZARE STATICE ȘI DINAMICE

Dorința CEJ de a limita art. 34 este ușor de înțeles, dar distincția trasată în cauza *Keck* între normele care vizează natura produsului și cele care se referă la modalitățile de vânzare a produsului, este una problematică. Problema constă în ambiguitatea înțelesului expresiei „modalități de vânzare”.

Aceasta ar putea duce cu gândul la ceea ce s-ar putea numi *modalități de vânzare statice*: normele referitoare la orele la care pot fi deschise magazinele, durata de timp în care pot lucra oamenii sau tipul de spații în care pot fi vândute anumite mărfuri. *Modalitățile de vânzare non-statice sau dinamice* includ modurile în care un producător alege să comercializeze un anumit produs, prin intermediul unei anumite forme de publicitate, oferte gratuite și altele asemenea.

Obiecția față de scoaterea acestora din urmă din sfera art. 34 constă în faptul că ele pot fi strâns legate de definiția produsului însuși. Legislația care restrânge anumite forme de publicitate sau de promovare a vânzărilor ar putea limita schimburile comerciale în cadru UE, chiar dacă normele se aplică în mod uniform. Ea ar putea obliga un producător să adopte programe de publicitate sau de promovare a vânzărilor diferite de la un stat la altul sau să înceteze un program eficient^[59]. Prin urmare, modalitățile non-statice de vânzare pot forma o parte integrantă a mărfurilor, aproape în același fel ca și normele referitoare la compoziție, etichetare sau mod de prezentare.

Reiese clar însă din *Keck* că Curtea a considerat unele dintre aceste norme ca fiind modalități de vânzare și, în consecință, în afara art. 34. Astfel, aceasta a recunoscut că o normă care interzice vânzările în pierdere lipsește comercianții de o metodă de promovare a vânzărilor și, prin urmare, reduce volumul de vânzări și, cu toate acestea, a tratat această normă ca o modalitate de vânzare situată în afara sferei de aplicare a art. 34. În timp ce, în cauzele *Hunermund*^[60] și *Leclerc-Siplec*^[61], o interdicție limitată a publicității a fost caracte-

[57] Cauza C-292/92, *Hunermund/Landesapothekerkammer Baden-Württemberg* [1993] ECR I-6787.

[58] Cauza C-387/93, *Banchero* [1995] ECR I-4663; cauza C-379/92, *Peralta* [1994] ECR I-3453; cauzele C-140-142/94, *Dip SpA/Commune di Bassano del Grappa* [1995] ECR I-3257.

[59] Cauza 286/81, *Oosthoek's Uitgeversmaatschappij BV* [1982] ECR 4575. A se vedea, de asemenea, cauza 382/87, *Buet/Ministère Public* [1989] ECR 1235; cauzele C-34-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO)/De Agostini (Svenska) Forlag AB și TV-Shop i Sverige AB* [1997] ECR I-3843.

[60] Cauza C-292/92 (*supra*, nota 57).

[61] Cauza 412/93, *Société d'Importation Edouard Leclerc-Siplec/TFI Publicité SA* [1995] ECR I-179.

rizată ca fiind o metodă de promovare a vânzărilor și considerată în afara sferei art. 34, în cauza *Schmidt*^[62], o interdicție a vânzărilor la domiciliu a bijuteriilor de argint a fost considerată *prima facie* în afara art. 34.

(C) KECK ȘI MODALITĂȚILE DE VÂNZARE: DOUĂ NUANȚĂRI

(i) Normele privind vânzările caracterizate ca având legătură cu produsul

CEJ are posibilitatea să caracterizeze normele care afectează vânzările ca fiind o parte a produsului însuși^[63] și, în consecință, în sfera de aplicare a art. 34. Un exemplu îl constituie cauza *Familiapress*^[64].

Cauza C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags-und Vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag*

[1997] ECR I-3689

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 30 a devenit art. 34 TFUE]

Familiapress, editorul unui ziar austriac, a încercat să oprească HBV, un editor german, să publice în Austria o revistă cuprinzând jocuri de cuvinte încrucișate pentru care cititorii câștigă premii. Legislația austriacă interzicea editorilor să includă astfel de concursuri cu premii în ziarele lor. Austria a susținut că legislația sa nu intra sub incidența articolului 30, din moment ce legea națională se referea la o metodă de vânzări promoționale și, prin urmare, conform *Keck*, era exclusă din sfera de aplicare a articolului 30.

CEJ

11. În cazul de față, trebuie constatat că legislația națională în cauză, deși se referă la o metodă de promovare a vânzărilor, se referă, în speță, chiar la conținutul produselor, întrucât jocurile vizate de aceasta fac parte integrantă din revista în care sunt inserate. În aceste condiții, aplicarea legislației naționale în cauză la faptele din speță nu trebuie să se refere la o modalitate de vânzare în sensul Hotărârii *Keck* și *Mithouard*.

12. În plus, întrucât constrânge operatorii stabiliți în alte state membre să modifice conținutul ziarului, interdicția în cauză compromise accesul produsului în cauză pe piața statului membru importator și, prin urmare, împiedică libera circulație a mărfurilor. Prin urmare, aceasta constituie, în principiu, o măsură cu efect echivalent în sensul articolului 30 din tratat.

[62] Cauza C-441/04, *A-Punkt Schmuckhandels GmbH/Schmidt* [2006] ECR I-2093.

[63] În cazul în care norma națională impune modificarea împachetării sau a etichetării produselor importate, aceasta exclude în general caracterul de modalitate de vânzare din *Keck*: cauza C-12/00, *Comisia/Spania* [2003] ECR I-459, pct. 76; cauza C-416/00, *Morellato/Commune di Padova* [2003] ECR I-9343, pct. 29-30. A se compara cu cauza C-159/00, *Sapud-Audic* (*supra*, nota 22), pct. 72-75.

[64] A se vedea, de asemenea, cauza C-67/97, *Procesul penal împotriva lui Bluhme* [1998] ECR I-8033, pct. 21; cauzele C-158 și 159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos AE și Carrefour Marinopoulos AE/Elliniko Dimosio și Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon* [2006] ECR I-8135; cauza C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG* [2008] ECR I-505, pct. 24-32.

(ii) *Impactul diferențiat în drept sau în fapt*

Hotărârea din cauza *Keck* a făcut obiectul unei a doua interpretări: chiar dacă o reglementare națională este clasificată ca referindu-se la vânzare, ea se va încadra la art. 34 în cazul în care produce un impact diferit, în drept sau în fapt, asupra agenților economici naționali și asupra importatorilor^[65]. Aceasta se precizează la pct. 16 din cauza *Keck* și este exemplificat în următoarele cauze^[66].

Cauzele C-34-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO)/De Agostini (Svenska)*

Forlag AB și TV-Shop i Sverige AB

[1997] ECR I-3843

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 și art. 36 au devenit art. 34 și art. 36 TFUE]

Cauza avea ca obiect o interdicție impusă de o lege suedeză asupra publicității televizate direcționată către copiii sub 12 ani și o interdicție a reclamelor pentru produsele de îngrijire a pielii. S-a susținut că acestea încălcau articolul 30 și, prin urmare, nu puteau fi aplicate în legătură cu transmisiunile publicitare dintr-un alt stat membru. Pe baza jurisprudenței *Leclerc-Siplec*, CEJ a caracterizat legea suedeză ca fiind una referitoare la modalitățile de vânzare. Apoi a continuat după cum urmează:

CEJ

40. În (...) *Keck* (...) la punctul 16, Curtea a considerat că nu intră sub incidența articolului 30 din tratat unele măsuri naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare, cu condiția ca, pe de o parte, acestea să se aplice tuturor operatorilor care acționează pe teritoriul național și ca, pe de altă parte, acestea să afecteze, în același mod, de fapt și de drept, comercializarea produselor naționale și a celor provenite din alte state membre.

41. Prima condiție este îndeplinită în mod evident în acțiunile principale.

42. În ceea ce privește cea de-a doua condiție, nu poate fi exclus faptul că o interdicție totală, într-un stat membru, a unei forme de promovare a unui produs, care este vândut în mod legal, poate avea un impact mai mare asupra produselor care provin din alte state membre.

43. Chiar dacă eficiența diferitelor moduri de promovare este o chestiune de fapt a cărei apreciere este, în principiu, de competența instanței de trimitere, este necesar să se sublinieze în această privință că în observațiile sale, *De Agostini* a susținut că publicitatea prin televiziune era singura formă de promovare eficientă care îi permitea să pătrundă pe piața din Suedia, dat fiind că aceasta nu dispunea de alte procedee publicitare pentru a atrage atenția copiilor și a părinților acestora.

44. Prin urmare, interdicția totală a publicității care vizează pe copiii mai mici de 12 ani și a publicității înșelătoare (...) nu intră sub incidența articolului 30 (...), excepție făcând cazul în care se demonstrează că această interdicție nu aduce atingere în același mod, de fapt și de drept, comercializării produselor naționale și a celor care provin din alte state membre.

45. În această ultimă ipoteză, este de competența instanței de trimitere să verifice dacă interdicția este necesară pentru a îndeplini cerințele imperative care țin de interesul general sau de unul dintre obiectivele enumerate la articolul 36 din Tratatul CE, în cazul în care aceasta este co-

^[65] Stabilirea acestui posibil impact diferit este adesea lăsat la aprecierea instanței naționale: a se vedea, e.g., cauza C-20/03, *Burmanjer* [2005] ECR I-4133; cauza C-441/04, *Schmidt* (*supra*, nota 62).

^[66] P. KOUTRAKOS, „On Groceries, Alcohol and Olive Oil: More on Free Movement of Goods after *Keck*” (2001) 26 *ELRev* 391.

responsabile în acest sens și dacă aceste obiective sau cerințe imperative nu pot fi realizate prin măsuri care limitează într-o mai mică măsură comerțul intracomunitar.

Cauza C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO)/Gourmet International Products AB (GIP)*

[2001] ECR I-1795

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 a devenit art. 34 TFUE]

Ombudsmanul suedez al consumatorilor a solicitat un ordin judecătoresc de împiedicare a GIP să plaseze reclame la alcool în reviste. Dreptul suedez interzicea publicitatea pentru alcool prin radio și televiziune și interzicea publicitatea pentru băuturi spirtoase, vinuri și bere tare prin intermediul publicațiilor, altele decât cele distribuite la punctul de vânzare. Interdicția publicității nu se aplica publicațiilor destinate agenților comerciali, precum patronii de restaurante. GIP a publicat o revistă cuprinzând reclame la alcool. Dintre abonați, 90% erau agenți economici și 10% persoane private. GIP a susținut că interdicția publicității era contrară articolului 30. Ea a afirmat că interdicția publicității avea un efect mai mare asupra mărfurilor importate decât asupra celor produse în Suedia.

CEJ

18. Trebuie arătat că, în conformitate cu punctul 17 din hotărârea *Keck și Mithouard*, citată mai sus, pentru ca dispozițiile naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare să fie excluse din domeniul de aplicare al articolului 30 din tratat, nu trebuie să fie de natură să împiedice accesul pe piață al produselor provenind dintr-un alt stat membru sau să restrângă acest acces mai mult decât în cazul produselor naționale.

19. Curtea a hotărât, de asemenea, la punctul 42 din hotărârea pronunțată în cauza *De Agostini* (...), că nu se poate exclude faptul că o interdicție totală aplicabilă în unul dintre statele membre, a unei forme de promovare pentru un produs vândut în mod legal, ar putea produce un impact mai important asupra produselor provenind din alte state membre.

20. Reiese că o interdicție a publicității (...) nu numai că nu permite o formă de promovare a unui produs, ci, în realitate, interzice producătorilor și importatorilor orice difuzare de mesaje publicitare către consumatori, cu câteva excepții nesemnificative.

21. Chiar fără a fi necesar a efectua o analiză exactă a circumstanțelor de fapt din litigiul suedez, ceea ce este de competența instanței naționale, Curtea este în măsură să constate că, fiind vorba despre produse ca băuturile alcoolice, al căror consum este legat de practici sociale tradiționale, precum și de obiceiuri și uzanțe locale, o interdicție a oricărei publicități destinate consumatorilor, prin intermediul anunțurilor în presă, la radio și la televiziune, prin trimiterea directă de materiale nesolicitate sau prin afișarea pe stradă, este de natură să restrângă mai mult accesul pe piață al produselor provenind din alte state membre, față de cel al produselor naționale, cu care consumatorii sunt mai bine familiarizați în mod spontan.

(...)

25. O interdicție a publicității cum este cea în cauză (...) trebuie deci considerată ca afectând mai puternic comercializarea produselor provenind din alte state membre, decât a produselor naționale și constituind, în consecință, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre care intră în sfera de aplicare a articolului 30 din tratat.

În cauzele *de Agostini* și *Gourmet*, interdicția publicității era totală. Cu toate acestea, CEJ a decis că și limitarea accesului pe piață putea intra în sfera de aplicare a art. 34. În cauza *Franzen*, legea suedeză cerea o licență pentru cei angajați în producerea alcoolului sau în vânzarea cu ridicata a acestuia, inclusiv pentru importatori. Această regulă a fost conside-

rată ca încălcând art. 34, din moment ce impunea costuri suplimentare în sarcina importatorilor și întrucât majoritatea licențelor fuseseră emise agenților economici suedezi^[67]. În cauza *Heimdienst*, CEJ a arătat că era dispusă să ia în considerare clauza de la pct. 16 din *Keck* în legătură cu modalitățile de vânzare care restrângeau, nu neapărat împiedicau, accesul pe piață^[68].

Cauza C-254/98, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb/TK-Heimdienst Sass GmbH*

[2000] ECR I-151

Cauza avea ca obiect o normă austriacă referitoare la brutari, măcelari și băcani. Aceștia puteau organiza vânzări ambulante într-o anumită unitate administrativă numai dacă dețineau și un stabiliment permanent în acea unitate sau localitate adiacentă, unde ofereau spre vânzare aceleași mărfuri ca și în cazul vânzării ambulante. CEJ a calificat norma ca fiind una referitoare la modalitățile de vânzare, din moment ce aceasta preciza ariile geografice în care agenții economici își puteau vinde mărfurile în acest fel. CEJ a apreciat că legislația producea un impact distinct asupra comerțanților naționali, în comparație cu alții. Era mai probabil ca agenții economici locali să dețină un stabiliment permanent în unitatea administrativă sau într-o localitate adiacentă, în timp ce ceilalți ar fi trebuit să înființeze un astfel de stabiliment, suportând astfel costuri suplimentare.

CEJ

29. Rezultă că, deși se aplică tuturor agenților care își desfășoară activitatea pe teritoriul național, o reglementare națională cum este cea în cauză în litigiul principal, restrânge în fapt accesul pe piața statului importator al produselor provenind din alte state membre, mai mult decât pe cel al produselor naționale [a se vedea în acest sens (...) *Alpine Investments* (...)].

6. NORMELE APLICABILE UNIFORM ȘI NEUNIFORM: UTILIZAREA PRODUSELOR

Distincția dintre modalitățile de vânzare și caracteristicile produsului a generat alte întrebări referitoare la modul în care trebuie privite cauzele având ca obiect „utilizarea” produselor. Această chestiune a apărut în două cauze importante.

Cauza C-110/05, *Comisia/Italia*

[2009] ECR I-519

Italia interzicea motocicletelor, motoretelor etc. să tractiveze remorci, chiar și celor proiectate special pentru utilizarea împreună cu astfel de vehicule. Comisia a susținut că aceasta încălca actualul articol 34 TFUE.

CEJ

33. Trebuie reamintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, orice reglementare comercială a statelor membre susceptibilă să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul articolului 28 CE (a se vedea în special Hotărârea *Dassonville*, punctul 5).

[67] Cauza C-189/95, *Procesul penal împotriva lui Franzen* [1997] ECR I-5909.

[68] A se vedea, de asemenea, cauza C-322/01, *Deutscher Apothekerverband/o800 Doc Morris NV și Jacques Waterval* [2003] ECR I-14887, pct. 68-75; cauza C-20/03, *Burmanjer* (supra, nota 65); cauza C-141/07, *Comisia/Germania* [2008] ECR I-6935, pct. 37-38; cauza C-108/09, *Ker-Optika bt/ANTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézet* [2010] ECR I-12213.

34. Rezultă dintr-o jurisprudență de asemenea constantă că articolul 28 CE reflectă obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele comunitare (a se vedea, în acest sens, cauza 174/82, *Sandoz* [1983] ECR 2445, punctul 2445, punctul 26; cauza 120/78, *Rewe-Zentral*, cunoscută sub numele „*Cassis de Dijon*” [1979] ECR 649, punctele 6, 14 și 15 și *Keck și Mithouard*, punctele 16 și 17).

35. Astfel, reprezintă măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în lipsa armonizării legislațiilor naționale, din aplicarea, în privința mărfurilor provenite din alte state membre unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile respective, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor (a se vedea în acest sens *Cassis de Dijon*, punctele 6, 14 și 15; cauza C-368/95, *Familiapress* [1997] ECR I-3689, punctul 8, precum și cauza C-322/01, *Deutscher Apothekerverband* [2003], ECR I-14887, punctul 67).

36. În schimb, nu este susceptibilă să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre, în sensul jurisprudenței rezultate din Hotărârea *Dassonville*, aplicarea în privința unor produse care provin din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare, în măsura în care acestea se aplică tuturor operatorilor în cauză care își exercită activitatea pe teritoriul național și afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor provenind din alte state membre. Într-adevăr, odată ce aceste condiții sunt îndeplinite, aplicarea unor reglementări de acest tip în cazul vânzării de produse care provin dintr-un alt stat membru și care sunt conforme normelor stabilite de acest stat nu este de natură să împiedice accesul acestora pe piață sau să îl îngreuneze mai mult decât pe cel al produselor naționale (a se vedea Hotărârea *Keck și Mithouard*, punctele 16 și 17).

37. Prin urmare, trebuie considerate măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import în sensul articolului 28 CE măsurile adoptate de un stat membru care au ca obiect sau ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind din alte state membre, precum și măsurile avute în vedere la punctul 35 din prezenta hotărâre. De asemenea, face parte din aceeași noțiune orice altă măsură care împiedică accesul pe piața unui stat membru a produselor originare din alte state membre.

CEJ a decis că norma italiană se încadra în domeniul de aplicare al art. 34, dar a concluzionat că ea poate fi justificată pe motive de siguranță publică^[69]. Curtea s-a întors asupra acestei chestiuni în cauza următoare.

Cauza C-142/05, Åklagaren/Percy Mickelsson și Joakim Roos

[2009] ECR I-4273

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 28 și art. 30 au devenit art. 34 și art. 36 TFUE]

CEJ a examinat dacă art. 28 trebuie interpretat în sensul că ar exclude reglementările naționale care interzic utilizarea unei ambarcațiuni personale pe alte ape decât cele desemnate ca navigabile.

CEJ

24. Este necesar să se amintească faptul că trebuie considerate „măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import” în sensul articolului 28 CE măsurile adoptate de un stat membru care au ca obiect sau ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind

^[69] Cauza C-110/05, [2009] ECR I-519, pct. 69; a se vedea, de asemenea, cauza C-433/05, *Procesul penal împotriva lui Lars Sandström* [2010] ECR I-2885.

din alte state membre, precum și obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în lipsa armonizării legislațiilor naționale, din aplicarea la mărfuri provenite din alte state membre, unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile respective, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor [a se vedea în acest sens (...) *Rewe-Zentral*, cunoscută sub numele „*Cassis de Dijon*”, 120/78, Rec., p. 649, (...)]. De asemenea, face parte din aceeași noțiune orice altă măsură care împiedică accesul pe piața unui stat membru a produselor originare din alte state membre (a se vedea *Hotărârea* din 10 februarie 2009, *Comisia/Italia*, C-110/05, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 37).

25. Din dosarul trimis Curții rezultă că, la momentul desfășurării faptelor din acțiunea principală, nu fusese desemnată nicio zonă deschisă navigației pentru VNM (*motovehicule nautice* – n.r.), astfel încât utilizarea de VNM nu era autorizată decât pe culoarele publice de navigație. Cu toate acestea, inculpații din acțiunea principală, precum și Comisia susțin că aceste culoare sunt destinate traficului greu cu caracter comercial care face să devină periculoasă utilizarea de VNM și că, în orice caz, cea mai mare parte a apelor navigabile suedeze se află în afara culoarelor respective. În consecință, posibilitățile reale de utilizare a VNM în Suedia nu ar fi decât marginale.

26. Chiar dacă reglementarea națională în cauză nu are nici ca obiect, nici ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind din alte state membre, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere, restricția privind utilizarea unui produs pe care aceasta o impune pe teritoriul unui stat membru poate avea, în funcție de domeniul său de aplicare, o influență considerabilă asupra comportamentului consumatorilor, comportament care afectează, la rândul său, accesul acestui produs pe piața statului membru respectiv (a se vedea în acest sens *Hotărârea Comisia/Italia*, punctul 56).

27. Astfel, consumatorii, știind că utilizarea autorizată de o asemenea reglementare este foarte limitată, nu au decât un interes redus să cumpere produsul respectiv (a se vedea în acest sens *Hotărârea Comisia/Italia*, punctul 57).

28. În această privință, dacă normele naționale privind desemnarea apelor și culoarelor navigabile ar avea ca efect să împiedice utilizatorii de VNM să le utilizeze conform destinației acestora sau să limiteze în mare măsură utilizarea acestora, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere, asemenea norme ar avea ca efect să împiedice accesul produselor respective pe piața națională în cauză și ar constitui, așadar, sub rezerva unei justificări întemeiate pe articolul 30 CE sau a unor cerințe imperative de interes general, o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative la import interzisă de articolul 28 CE.

CEJ a acceptat, însă, că norma națională poate fi justificată pentru protecția mediului, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții^[70].

7. DREPTUL ACTUAL: REZUMAT

Reacția din mediul academic față de jurisprudența referitoare la utilizarea produselor a fost una mixtă, autorii fiind împărțiți în ceea ce privește impactul acesteia asupra dreptului anterior și în ceea ce privește dezirabilitatea testelor utilizate de CEJ^[71]. Acest domeniu

[70] Cauza C-142/05, *Åklagaren/Percy Mickelsson și Joakim Roos* [2009] ECR I-4273, pct. 35-44.

[71] L. GORMLEY, „Silver Threads among the Gold...50 Years of the Free Movement of Goods” (2008) 31 *Fordham Int LJ* 1637; G. DAVIES, „«Process and Production Method»-Based Trade Restrictions in the EU” (2007-8) 10 *CYELS*; L. PRETE, „Of Motorcycle Trailers and Personal Watercrafts: The Battle over *Keck*” (2008) 35 *LIEI* 133; E. SPAVENTA, „Leaving *Keck* Behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in *Commission v Italy* and *Mickelsson and Roos*” (2009) 34 *ELRev* 914; P. PECHO, „Good-Bye *Keck*?: A Comment on the Remarkable Judgment in *Commission v Italy*, C-110/05” (2009) 36 *LIEI* 257; C. BARNARD, „Trailing a New Approach to Free Movement of Goods” (2009) 68 *CLJ* 288; C. BARNARD, „Restricting Restrictions: Lessons for the EU from the US?” (2009) 68 *CLJ* 575; T. HORSLEY, „Anyone for

este într-adevăr unul complex. Așadar, această secțiune va încerca să rezume dreptul existent, care va fi evaluat apoi în secțiunea care urmează.

Din formularea CEJ în cele două cauze privind utilizarea produselor, reiese că art. 34 cuprinde trei tipuri de norme naționale: cele discriminatorii, cele care impun cerințe legate de produs și cele care împiedică sau perturbă accesul pe piață^[72]. Normele naționale referitoare la vânzări nu sunt considerate *per se* ca împiedicând accesul pe piață și sunt sancționate numai în măsura în care se aplică în mod diferit, în drept sau în fapt, comercializării produselor naționale și a celor provenite din alte state membre^[73]. Rămâne de văzut dacă modalitățile de vânzare dispar ca și categorii distinctă de cauze și sunt tranșate doar în termeni de acces pe piață. Chiar dacă se întâmplă acest lucru, cauzele care au ca obiect modalitățile de vânzare vor rămâne un tip important de cauze în cadrul cărora sunt examinate aspecte legate de accesul pe piață.

Diferențele dintre punctele de vedere ale autorilor referitor la stadiul actual al dreptului pozitiv se explică în cele din urmă prin modul în care fiecare privește legătura dintre cele trei tipuri de cauze acoperite de art. 34. Există două „interpretări” posibile ale dreptului actual.

Prima perspectivă consideră accesul pe piață ca un principiu major. Din această perspectivă, discriminarea și cerințele legate de produs sunt doar exemplele principale de norme naționale care împiedică accesul pe piață, fără a exclude astfel posibilitatea existenței altor cauze care să aibă același efect. Jurisprudența ar putea fi interpretată în acest mod^[74].

Al doilea punct de vedere privește accesul pe piață doar ca pe o categorie reziduală. Din această perspectivă, discriminarea și cerințele legate de produs reprezintă principalele categorii de cauze care intră sub incidența art. 34, accesul pe piață fiind folosit doar ca un criteriu de cuprindere a altor cauze care nu se încadrează în primele două categorii. Jurisprudența ar putea fi interpretată și în acest mod^[75].

8. DREPTUL ACTUAL: EVALUARE

Cele două perspective referitoare la interpretarea dreptului actual se reflectă în evaluările normative contradictorii privind sfera de aplicare a art. 34.

(A) ACCESUL PE PIAȚĂ CA PRINCIPIU MAJOR

(i) Raționamentul

Punctul de vedere conform căruia accesul pe piață este și trebuie să fie principiul major care stabilește întinderea art. 34 poate fi observat în reacția față de hotărârea *Keck*, care

Keck?” (2009) 46 CMLRev 2001; P. WENNERÅS și K. BOE MOEN, „Selling Arrangements, Keeping *Keck*” (2010) 35 ELRev 387; M. DERLÉN și J. LINDHOLM, „Article 28 EC and Rules on Use: A Step Towards a Workable Doctrine on Measures Having Equivalent Effect to Quantitative Restrictions” (2009-10) 16 CJEL 191; J. SNELL, „The Notion of Market Access: A Concept or a Slogan?” (2010) 47 CMLRev 437; A. TRYFONIDOU, „Further Steps on the Road to Convergence among the Market Freedoms” (2010) 35 ELRev 36.

[72] Cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (supra, nota 69), pct. 34; cauza C-142/05, *Åklagaren* (supra, nota 70), pct. 24.

[73] Cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (supra, nota 69), pct. 36.

[74] Cauza C-142/05, *Åklagaren* (supra, nota 70), pct. 24.

[75] Cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (supra, nota 69), pct. 34, 37.

nu a fost în totalitate favorabilă^[76]. S-a susținut că *Keck* a pus un accent prea mare pe egalitatea în fapt și în drept, în dauna accesului pe piață. Abordarea în *Keck* a constatat în negarea faptului că normele referitoare la modalitățile de vânzare s-ar încadra în art. 34, cu condiția ca astfel de norme să nu opereze o discriminare în drept sau în fapt, între agenții comerciali din diferite state membre. S-a afirmat că această idee ignoră accesul pe piață: normele comerciale puteau fi egale în mod formal, dar să restrângă totuși accesul pe piață, și astfel, nu ar trebui să fie excluse de la aplicarea art. 34.

Preocuparea a fost exprimată pe cale judiciară de avocatul general Jacobs în cauza *Leclerc-Siplec*^[77]. Cauza avea ca obiect o interdicție a publicității televizate, impusă de dreptul francez asupra sectorului de distribuție, cu scopul de a proteja presa locală prin obligarea sectorului să își facă publicitate pe această cale. El aprecia că publicitatea poate juca un rol important în dărâmarea barierelor în calea schimburilor comerciale interstatale și că aceasta nu ar trebui să fie întotdeauna în afara sferei de aplicare a art. 34^[78].

Punctul de plecare al raționamentului avocatului general Jacobs a fost acela că toate întreprinderile angajate în activități economice legitime ar trebui să beneficieze de un acces neîngrădit pe piață. În cazul în care ar exista o restricție *substanțială* a acestui acces, atunci ea ar trebui să intre în sfera de aplicare a art. 34. În momentul în care măsura afectează înseși mărfurile, ca în cauzele de tipul *Cassis*, ar trebui să existe o *prezumție a existenței acestui impact substanțial*. Dacă însă măsura contestată afectează modalitățile de vânzare și nu este discriminatorie, caracterul substanțial al impactului ar depinde de: gama mărfurilor afectate, natura restricției, caracterul direct sau indirect al impactului și măsura în care sunt disponibile alte modalități de vânzare. În cazul în care nu există un impact substanțial sau efectul asupra comerțului ar fi *de minimis*, atunci astfel de măsuri nu s-ar încadra în sfera de aplicare a art. 34. CEJ a refuzat însă să urmeze sugestiile avocatului general și a aplicat *Keck* în cauză.

Abordarea avocatului general Jacobs a influențat totuși CEJ în jurisprudența sa ulterioară, când accesul pe piață a fost tratat cu mai mare seriozitate,^[79] examinând dacă norma privind vânzarea poate produce în fapt același impact și asupra importatorului. Nu a fost întâmplător faptul că avocatul general Jacobs a fost cel care a pus concluziile în cauzele *de Agostini*^[80] și *Gourmet International*^[81], și că CEJ a preluat o mare parte a raționamentului său. Accesul pe piață a fost de asemenea, prezent în cauzele privind utilizarea produse-

[76] N. REICH, „The «November Revolution» of the European Court of Justice: *Keck*, *Meng* and *Audi* Revisited” (1994) 31 CMLRev 459; D. CHALMERS, „Repackaging the Internal Market – The Ramifications of the *Keck* Judgment” (1994) 19 ELRev 385; L. GORMLEY, „Reasoning Renounced? The Remarkable Judgment in *Keck&Mithouard*” [1994] EBLRev 63; S. WEATHERILL, „After *Keck*: Some Thoughts on how to Clarify the Clarification” (1996) 33 CMLRev 885; MADURO (supra, nota 2), pct. 83-87; C. BARNARD, „Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw?” (2001) 26 ELRev 35.

[77] Cauza 412/93 (supra, nota 61), pct. 38-45.

[78] A se vedea, de asemenea, AG Jacobs în cauza C-384/93, *Alpine Investments* (infra, nota 86); AG Lenz în cauza C-391/92, *Comisia/Grecia* [1995] ECR I-1621, 1628-1629.

[79] Cauzele C-34-36/95, *de Agostini* (supra, nota 59); cauza C-254/98, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb/TK-Heimdienst Sass GmbH* [2000] ECR I-151; cauza C-416/00, *Morellato* (supra, nota 63), pct. 31; cauza C-98/01, *Comisia/Regatul Unit și Irlanda de Nord* [2003] ECR I-4641, pct. 46.

[80] Cauzele C-34-36/95, *de Agostini* (supra, nota 59), pct. 95-105.

[81] Cauza C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO)/Gourmet International Products AB (GIP)* [2001] ECR I-1795.

lor^[82]. Abordarea bazată pe accesul pe piață a fost sprijinită de către avocații generali Maduro, Bot și Trstenjak^[83].

Astfel, din această perspectivă, accesul pe piață reprezintă principiul dominant care determină sfera de aplicare a art. 34, recunoscând în același timp faptul că aplicarea sa ar putea fi alta în diferitele tipuri de cauze. Normele discriminatorii sunt sancționate nu numai datorită faptului că au un caracter protecționist, ci și datorită faptului că prin aceasta, ele restrâng accesul pe piața relevantă. Normele uniform aplicabile, de tipul *Cassis*, referitoare la produs sunt sancționate deoarece ele impun costuri suplimentare în cazul activității transfrontaliere, fapt ce împiedică accesul pe piață^[84]. Alte cauze, indiferent că au ca obiect modalitățile de vânzare sau utilizarea produselor, sunt sancționate în măsura în care împiedică accesul pe piață.

A existat și un sprijin academic pentru abordarea bazată pe accesul pe piață. Weatherill^[85] s-a inspirat din raționamentul avocatului general Jacobs și din jurisprudența referitoare la art. 56 și art. 45 TFUE^[86]. El a susținut că măsurile naționale care se aplicau în mod egal, în drept și în fapt, în cazul tuturor bunurilor și serviciilor, fără referire la origine, și care nu ridicau un impediment direct sau substanțial în calea accesului mărfurilor sau serviciilor importate pe piața aceluia stat membru, nu ar trebui să intre în sfera de aplicare a art. 34 și art. 56 TFUE. Argumentul academic în favoarea accesului pe piață a fost întărit de către Barnard^[87].

C. BARNARD, Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw (Potrivirea pieselor rămase în mozaicul mărfurilor și persoanelor?)^[88]

(...) O abordare bazată pe accesul pe piață ne oferă un cadru mai sofisticat de analiză a jurisprudenței privind mărfurile și persoanele. (...) Aceasta este abordarea susținută de avocatul general Jacobs în *Leclerc*. Măsurile nediscriminatorii care împiedică în mod direct și substanțial accesul pe piață (inclusiv cazul extrem al împiedicării totale a accesului pe piață) încalcă dispoziția tratatului, afară numai dacă ele pot fi justificate printr-unul din motivele de interes public sau prin derogările exprese și dacă sunt proporționale (*Schindler*, *Alpine* și *Bosman*). În cazul măsurilor nediscriminatorii care nu restrâng în mod substanțial accesul pe piață, Curtea va spune fie că impedimentul este incert și îndepărtat și prin urmare nu încalcă deloc dispoziția tratatului (*Graf*, *Krantz*), fie că măsura nu produce niciun efect asupra schimburilor interstatuale și nu intră deloc sub incidența dreptului comunitar – rezultatul este același. Aceasta înseamnă că, spre exemplu, restricțiile naționale asupra planificării sau asupra centurii verzi, care au fost introduse pentru o serie de motive sociale și de mediu, fără a privi în mod direct schimburile interstatuale, pot fi abordate de o manieră adecvată. Acestea nu reprezintă „anumite modalități de vânzare” în sens formal, dar nu sunt discriminatorii și nu restrâng substanțial accesul pe piață. În mod similar, restricțiile naționale privind orele de deschidere a magazinelor nu restrâng substanțial accesul pe piață, ci numai reduc exercitarea acestei libertăți. Totuși, limitele extreme privind orele de deschidere pot afecta substanțial accesul pe piață și astfel ar trebui să încalce articolul 28 și să necesite justificare.

[82] Cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (supra, nota 69); cauza C-142/05, *Åklagaren* (supra, nota 70).

[83] Cauzele C-158 și 159/04, *Alfa Vita* (supra, nota 64), pct. 45, AG Maduro; cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (supra, nota 69), pct. 108-138, AG Bot; cauza C-205/07, *Gysbrechts* (supra, nota 38), pct. 59-61, AG Trstenjak.

[84] Cauzele C-158 și 159/04, *Alfa Vita* (supra, nota 64), pct. 43-45, AG Maduro.

[85] S. WEATHERILL, „After Keck: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification” (1996) 33 CMLRev 885.

[86] Cauza C-384/93, *Alpine Investments BV/Minister van Financiën* [1995] ECR I-1141; cauza C-415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL/Jean-Marc Bosman* [1995] ECR I-4921.

[87] A se vedea, însă, BARNARD, „Restricting Restrictions” (supra, nota 71), pentru o abordare mai precaută.

[88] (2001) 26 ELRev 35, 52.

(ii) Accesul pe piață: sens și aplicare

Accesul pe piață ar putea fi ideea care stă la baza liberei circulații, dar este necesar să clarificăm sensul acesteia. Accesul pe piață poate fi privit atât din perspectiva producătorului, cât și din cea a consumatorului. Pentru producător, libera circulație facilitează vânzarea mărfurilor pe diferite piețe naționale, cu scopul de a concura cu producătorii existenți în țara de import. Accesul pe piață reprezintă un mijloc de atingere a unei finalități, finalitatea fiind aceea de a maximiza vânzările/profitul pentru producătorul individual și de a spori repartizarea optimă a resurselor în cadrul UE. Din perspectiva consumatorului, libera circulație a mărfurilor crește numărul opțiunilor, spre exemplu, dacă germanilor li se acordă posibilitatea de a bea bere olandeză, atunci unii dintre ei ar putea-o prefera în locul produsului național.

Având în vedere acest lucru, este discutabil dacă se poate face o distincție clară între modalitățile de vânzare dinamice și cele statice în ceea ce privește accesul pe piață. De regulă, se consideră că abordarea axată pe accesul pe piață se aplică modalităților dinamice de vânzare. Există, însă, o reticență în a aplica acest raționament în cazul modalităților statice de vânzare, în sensul de orare ale magazinelor, locații ale acestora și altele asemenea. Însă, dacă „limitările” impuse modului de comercializare/publicitate trebuie privite ca afectând accesul pe piață, este dificil de înțeles de ce nu s-ar aplica acest lucru și în cazul „limitărilor” asupra punctelor de vânzare. Succesul producătorului de a pătrunde pe noi piețe poate fi afectat de limitările referitoare la locul și orele în care pot fi vândute mărfurile, la fel de mult ca și de constrângerile privind comercializarea^[89]. S-ar putea susține că restricțiile cu privire la locul și orele în care pot fi vândute mărfurile nu ar produce un impact direct și substanțial asupra accesului pe piață. Acest fapt depinde, însă, de circumstanțele de fapt ale fiecărei situații și nu poate fi considerat ca o premisă *a priori*. La fel de dificilă este păstrarea unei distincții rigide între normele direcționate către acces și cele care abia dacă afectează volumul de vânzări. Un producător percepe normele care limitează publicitatea ca defavorabile *deoarece* acestea vor conduce la o scădere a vânzărilor. Nu există nicio diferență între o normă care interzice anumite forme de comercializare sau publicitate ducând la o diminuare a vânzărilor cu 30% și o normă care limitează numărul de magazine sau orarul lor de funcționare, ducând la aceeași reducere a vânzărilor. Ambele norme pot afecta volumul vânzărilor și pătrunderea pe noua piață. Prin urmare, modalitățile statice de vânzare nediscriminatorii pot, după cum bine arată Barnaby, restrânge în mod substanțial accesul pe piață^[90].

Este important să fim conștienți de dificultățile de aplicare a unui test bazat pe accesul pe piață. Susținătorii testului recunosc că acesta poate fi dificil de evaluat^[91]. Instanța ar putea fi nevoită să ia în considerare gama mărfurilor afectate, existența sau inexistența unor modalități de vânzare alternative și natura restricției înseși^[92]. Aceasta nu va fi o sarcină ușoară pentru CEJ, iar pentru instanțele naționale va fi cu atât mai dificilă^[93].

[89] Acesta a fost argumentul invocat fără succes în cauzele C-418-421, 460-462 și 464/93, 9-11, 14-15, 23-24 și 332/94, *Semeraro* (supra, nota 50).

[90] BARNARD (supra, nota 88), 52.

[91] WEATHERILL (supra, nota 85), 898-901; BARNARD (supra, nota 88), 55-56; SNELL (supra, nota 71), 459.

[92] A se vedea, pentru discutarea unui test *de minimis* în acest context, M. JANSON și H. KALIMO, „De minimis Meets «Market Access»: Transformations in the Substance – and the Syntax – of EU Free Movement Law?” (2014) 51 *CMLRev* 523.

[93] Instanțele naționale trebuie să aplice art. 34 și, prin urmare, să înlăture normele naționale incompatibile din proprie inițiativă, întotdeauna sub rezerva posibilității unei trimeri preliminare în temeiul art. 267: cauza C-358/95, *Tommaso Morellato/Unità Sanitaria Locale (USL) No. 11 di Pordenone* [1997] ECR I-1431.

Totuși, CEJ poate oferi indicații instanței naționale, ca în cauza *de Agostini*^[94], sau poate merge mai departe și poate declara că a apărut un obstacol în calea accesului pe piață, la fel ca în cauza *Gourmet International*^[95]. Este adevărat că instanțele UE și cele naționale se confruntă cu sarcini similare în contextul dreptului concurenței, atunci când decid dacă o înțelegere între întreprinderi a afectat concurența. Există însă, diferențe majore între aceste două domenii. În dreptul concurenței, fundalul analizei îl constituie o teorie micro-economică dezvoltată, referitoare la carteluri care se abat de la regulile concurenței perfecte sau imperfecte. În cazul liberei circulații a mărfurilor, nu s-a ajuns la un consens referitor la ce se încadrează în sensul noțiunii de acces pe piață. În dreptul concurenței, este vorba despre înțelegeri private. În cazul liberei circulații este vorba despre reglementări naționale.

(B) ACCESUL PE PIAȚĂ CA SLOGAN

(i) Raționamentul

Accesul pe piață ca principiu major pentru libera circulație a mărfurilor sau, mai general, pentru dreptul privind libera circulație constituie o ipoteză privită cu scepticism de alți autori^[96].

Astfel, Snell susține că, dacă, în realitate, preocuparea este aceea că mărfurile importate sunt afectate într-o măsură mai mare decât produsele naționale, atunci ar trebui pur și simplu să discutăm în termeni de discriminare de fapt, juridică sau indirectă, ori de impact diferit, concluzia fiind că noțiunea de acces pe piață are o contribuție minoră sau inexistentă la o astfel de analiză^[97]. El pretinde că, atunci când este supusă presiunilor, noțiunea de acces pe piață se transformă în libertate economică sau anti-protecționism. Aceasta se transformă în libertatea economică în sensul că reglementarea națională a activității economice impune adesea o povară asupra situațiilor transfrontaliere, de regulă printr-un impact asupra rentabilității. Prin urmare, toate limitările libertății economice au efecte mai mult sau mai puțin semnificative asupra accesului pe piață, care depind, în cele din urmă, de impactul lor asupra profitului, cu consecința că, în cazul în care „legea ar interzice fiecare piedică în calea accesului pe piață, atunci ar trebui să interzică, în mod logic, toate normele care limitează libertatea comercială a agenților economici”^[98]. Snell susține că noțiunea de acces pe piață ar putea să se transforme în mod alternativ, în anti-protecționism. Măsurile care împiedică noii veniți pe o piață protejează, în mod evident, operatorii deja stabiliți, care sunt, de regulă, operatori interni, concluzia fiind că toate impedimentele în calea accesului pe piață „pot fi descrise ca o armă în lupta împotriva protecționismului”^[99]. El încheie pe următorul ton.

[94] Cauzele C-34-36/95 (*supra*, nota 59).

[95] Cauza C-405/98 (*supra*, nota 81).

[96] E. SPAVENTA, *Free Movement of Persons in the European Union* (Kluwer, 2007), 89; SPAVENTA (*supra*, nota 71), 929.

[97] SNELL (*supra*, nota 71), 448-449.

[98] *Ibidem*, 468.

[99] *Ibidem*.

J. SNELL, *The Notion of Market Access: A Concept or a Slogan?*(Noțiunea de acces pe piață: un concept sau un slogan)^[100]

Noțiunea de acces pe piață mai mult complică decât lămurește. Întrebarea cea mai importantă pentru libera circulație rămâne, dacă legea se referă la discriminare și anti-protecționism, caz în care este potrivit un test relativ sau comparativ bazat pe un impact perceptibil diferit, sau dacă se referă la libertatea economică, caz în care este necesar un test absolut care nu presupune comparații. Noțiunea de acces pe piață promite că această alegere fermă nu trebuie făcută, propunând o a treia cale între anti-protecționism și libertatea economică. Totuși, peste cincisprezece ani de jurisprudență ulterioară hotărârii din *Keck* nu au reușit să clarifice unde anume se poate situa această cale de mijloc între dreptul de a nu fi discriminat și dreptul de a nu fi supus unei reglementări nejustificate. În prezent, analiza Curții pare să se concentreze în principal, asupra importanței impactului măsurii, cu toate incertitudinile pe care le implică această abordare. În același timp, ea neagă faptul că normele cu un efect semnificativ ies din sfera de aplicare a tratatului (...). Ca urmare, înțelesul exact al accesului pe piață rămâne incert. Se poate ca noțiunea de acces pe piață doar să ascundă necesitatea de a alege între paradigme concurente ale dreptului privind libera circulație. În acest caz, expresia ar trebui abandonată ca fiind un slogan inutil.

(ii) *Accesul pe piață: formă și fond*

Snell prezintă un contra argument puternic celor care privesc accesul pe piață ca un principiu major. Cu toate acestea, este discutabil în ce măsură această critică este una de formă sau fond.

Judecătorii și teoreticienii obișnuiesc să caute principiul de bază care explică normele mai detaliate care se aplică în cadrul unui corp de drept. Principiul de bază întruchipează valorile pe care regulile doctrinare sunt destinate să le pună în aplicare și servește ca punct de referință pentru a decide dacă ar trebui să aibă loc o extindere progresivă a acestora. Relația dintre valoarea de bază și doctrină este una simbiotică în sensul că prima o va inspira pe cea din urmă, dar evoluția doctrinei ar putea duce, de asemenea, la reevaluarea valorii sau a valorilor de bază.

Se poate spune că accesul pe piață este principiul de bază în legătură cu libera circulație a mărfurilor, în modul descris în secțiunea anterioară. Să ne imaginăm că în conformitate cu raționamentul lui Snell, renunțăm la orice menționare a expresiei și o extirpăm din jurisprudența noastră. Vorbim în schimb, spre exemplu, despre discriminare, impact diferit sau anti-protecționism. Este discutabil dacă acest lucru ar fi preferabil din următoarele motive.

În primul rând, în cazul în care discriminarea sau impactul diferit ar fi privite ca valoarea de bază, aceasta solicită o cercetare suplimentară referitoare la motivele pentru care ne preocupă astfel de aspecte. Un răspuns formulat în termeni de, spre exemplu, anti-protecționism, de asemenea reclamă o cercetare referitoare la ce anume împiedică un astfel de protecționism. Astfel de demersuri ne aduc înapoi în esență la accesul pe piață, chiar dacă suntem reticenți să folosim expresia.

În al doilea rând, nu este de la sine înțeles că formularea valorii sau principiului de bază în termeni de, spre exemplu, anti-protecționism este preferabilă față de accesul pe piață. Componenta doctrinară esențială din cadrul liberei circulații a mărfurilor este într-adevăr, discriminarea, directă și indirectă. Teoria a fost însă, extinsă în cauza *Cassis* asupra nor-

[100] (2010) 47 CMLRev 437, 470-471.

melor generale privind produsele, care au totuși un impact diferit asupra importatorilor și a fost în plus, aplicată în cauze privind vânzarea și utilizarea lor, în maniera examinată mai sus. Dacă anti-protecționismul ar fi considerat ca valoarea de bază, atunci ar trebui să recunoaștem că sensul său variază în diferitele opinii ce se regăsesc în doctrina liberei circulații a mărfurilor. Protecționismul este o noțiune peiorativă, paradigma fiind discriminarea directă a mărfurilor străine. Nu este de la sine înțeles că protecționismul ar fi o valoare de bază potrivită pentru a cuprinde alte elemente teoretice ale liberei circulații sau cel puțin ar avea un înțeles diferit. Normele uniform aplicabile întruchipează alegerile naționale de reglementare referitoare la produse, vânzări sau consum indiferent de cine le produce. Decizia de a include astfel de norme în sfera de aplicare a art. 34 rezultă din existența unor norme care pot impune costuri suplimentare importatorului. Cu toate acestea, este discutabil dacă astfel de norme ar trebui descrise ca „protecționiste” și dacă sunt descrise astfel, noțiunea nu ar avea același înțeles pe care îl are în exemplul tipic al discriminării directe.

În al treilea rând, după cum am văzut mai sus, există fără îndoială, probleme referitoare la aplicarea testului accesului pe piață. Dificultățile de determinare nu ar fi înlăturate dacă noțiunea ar fi eliminată din drept. Câtă vreme doctrina actuală necesită analiza impactului diferit dificultățile care însoțesc aceste determinări rămân.

(C) REZUMAT ȘI OPȚIUNI

- i. Jurisprudența anterioară hotărârii *Keck* exemplifică dificultățile în definirea limitelor externe ale art. 34. Hotărârea *Keck* însăși a fost criticată ca fiind excesiv de formalistă, deoarece a operat o distincție nesatisfăcătoare între normele referitoare la caracteristicile produsului și cele privind modalitățile de vânzare. Această nemulțumire a îndreptat atenția către accesul pe piață. În prezent, art. 34 acoperă trei tipuri de norme naționale: cele care discriminează, cele care impun cerințe referitoare la produse și cele care împiedică accesul pe piață, deși legătura dintre ele este contestabilă în modul descris mai sus. În esență, există patru opțiuni privind abordarea art. 34.
- ii. Prima opțiune este aceea de a *folosi împiedicarea sau crearea unui obstacol direct și substanțial în calea accesului pe piață ca principiu de fond pentru aplicabilitatea art. 34*. Această opțiune, sub rezerva discuției anterioare, ar concentra atenția asupra unei valori de fond esențiale, aflate la baza liberei circulații a mărfurilor. Necesitatea de a examina dacă au existat restricții substanțiale ale accesului pe piață implică însă, în mod inevitabil, costuri atât pentru instanțele care aplică testul, cât și pentru persoanele private, care pot fi nesigure cu privire la legalitatea comportamentului planificat.
- iii. A doua opțiune este aceea a *unui test bazat pe existența unui obstacol substanțial în calea accesului pe piață, supusă prezumțiilor, în funcție de tipul cauzei*. Aceasta a fost abordarea avocatului general Jacobs în cauza *Leclerc-Siplec*^[101]. În cazul în care măsura afectează în mod direct mărfurile, ca în cauzele de tipul *Cassis*, există prezumția că măsura are un impact substanțial. Dacă însă, măsura contestată afectează modalitățile de vânzare și nu este discriminatorie, importanța impactului depinde de o serie de factori.

[101] Supra, nota 61.

- iv. A treia opțiune ar fi aceea de a continua cu cele trei categorii de cauze incluse în prezent la art. 34 și de a considera accesul pe piață doar ca o categorie reziduală și nu un principiu major.
- v. A patra opțiune ar fi renunțarea la accesul pe piață și concentrarea, în schimb, asupra discriminării și impactului diferit ca și criterii de departajare. Dificultățile în a decide cu privire la aplicarea acestui test nu ar fi însă, mai puțin importante decât în cazul celorlalte teste.

9. JUSTIFICĂRI ALE MĂSURILOR DISCRIMINATORII:

ARTICOLUL 36

În cazul în care normele comerciale sunt considerate discriminatorii^[102], ele pot fi menținute prin intermediul art. 36 TFUE:

Dispozițiile articolelor 34 și 35 nu se opun interdicțiilor sau restricțiilor la import, la export sau de tranzit, justificate pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale. Cu toate acestea, interdicțiile sau restricțiile respective nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre.

Nu este deloc surprinzător să aflăm că Curtea a interpretat restrictiv art. 36. Normele discriminatorii sunt atent examinate pentru a se asigura că justificarea invocată se bazează pe starea de fapt din cauză. De asemenea, ele trebuie să treacă un test de proporționalitate: măsura discriminatorie trebuie să fie cât mai puțin restrictivă astfel încât să atingă obiectivul vizat. Sarcina probei în cazul art. 36 incumbă statului membru^[103]. În prezent, aplicarea de către statele membre a justificărilor enumerate la art. 36 este supusă unor noi condiții importante prevăzute de legislația UE discutată mai jos^[104].

(A) MORALA PUBLICĂ

Două dintre principalele cazuri precedente se referă la contestații împotriva unor legi privind pornografia. În cauza *Henn și Darby*^[105], CEJ era dispusă să accepte că interzicerea de către Regatul Unit a importurilor de materiale pornografice puteau fi justificate pe baza art. 36, în ciuda faptului că legea internă nu interzicea în mod absolut posesia unor astfel de materiale. CEJ a concluzionat că scopul general al legii britanice consta în limitarea ma-

^[102] Poate fi discutabil dacă o normă este într-adevăr discriminatorie și, prin urmare, dacă se încadrează în art. 34, necesitând justificare în baza art. 36. A se vedea, e.g., cauza C-2/90, *Comisia/Belgia* [1992] ECR I-4431, comentată de L. HANCHER și H. SEVENSTER (1993) 30 CMLRev 351 și de D. GERADIN (1993) 18 ELRev 144.

^[103] Cauza C-17/93, *Openbaar Ministerie/Van der Veldt* [1994] ECR I-3537; cauza C-110/05, *Comisia/Italia* [2009] ECR I-519, pct. 62; cauza C-165/08, *Comisia/Polonia* [2009] ECR I-6843, pct. 53.

^[104] Regulamentul (CE) nr. 764/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a unor proceduri de aplicare a anumitor norme tehnice naționale pentru produsele comercializate în mod legal în alt stat membru și de abrogare a Deciziei nr. 3052/95/CE [2008] JO L218/21.

^[105] Cauza 34/79, *R./Henn și Darby* [1979] ECR 3795.

terialelor pornografice și că nu exista un comerț licit cu astfel de mărfuri în cadrul Regatului Unit. Cu toate acestea, în cauza *Conegate* s-a ajuns la un rezultat diferit.

Cauza 121/85, *Conegate Ltd/Commissioners of Customs and Excise*
[1986] ECR 1007

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30, art. 36 și art. 177 au devenit art. 34, art. 36 și art. 267 TFUE]

Conegate importa păpuși gonflabile în mărime naturală din Germania în Regatul Unit. Conform mențiunilor din factură, acestea erau pentru expunerea în vitrină, dar ofițerii vamali nu au fost convinși, mai ales când au găsit obiecte descrise ca „love love dolls”. Aceștia au confiscat mărfurile, însă Conegate a susținut că măsura încălca articolul 30. Instanța națională a întrebat dacă o interdicție a importurilor putea fi justificată chiar dacă statul nu a interzis fabricarea sau comercializarea aceluiași mărfuri pe teritoriul național. CEJ a repetat raționamentul din *Henn și Darby*, respectiv că fiecare stat membru trebuia să decidă asupra naturii moralei publice pentru propriul teritoriu. Ea a continuat după cum urmează.

CEJ

15. Cu toate acestea, deși dreptul comunitar lasă statelor membre libertatea de a face propriile aprecieri cu privire la caracterul indecent sau obscen al anumitor obiecte, trebuie să constatăm totuși că natura șocantă a unei mărfi nu poate fi considerată ca fiind suficient de gravă pentru a justifica restricțiile în calea liberei circulații a mărfurilor, din moment ce statul membru în cauză nu adoptă, în privința aceluiași mărfuri fabricate sau comercializate pe teritoriul său, măsuri restrictive sau altfel de măsuri reale și efective destinate să împiedice distribuția pe teritoriul său.

16. Rezultă de aici că un stat membru nu poate invoca motive de morală publică pentru a interzice importul anumitor mărfuri provenind din alte state membre, în condițiile în care legislația sa nu cuprinde nicio interdicție de fabricare sau comercializare a aceluiași mărfuri pe teritoriul său.

(...)

18. În acest caz, (...) *High Court* a avut grijă să definească conținutul legislației naționale a cărei compatibilitate cu dreptul comunitar urmează să o aprecieze, prin referință la regimul din statul membru de import, conform căruia mărfurile în litigiu pot fi fabricate în mod liber și în care comercializarea lor este supusă unor limitări (...), și anume o interdicție absolută de a fi trimise prin poștă, o restricție referitoare la expunerea lor în public și, în unele regiuni ale statului membru vizat, un sistem de autorizare a magazinelor abilitate să vândă aceste mărfuri clienților cu vârsta de cel puțin 18 ani. Astfel de limitări, însă, nu pot fi considerate ca fiind echivalente, în fond, unei interdicții de fabricare și comercializare.

Apărarea Regatului Unit a eșuat. Diferența dintre cauza *Conegate* și *Henn* și cauza *Darby* constă în evaluarea făcută de CEJ referitor la faptul dacă mărfurile importate erau tratate mai aspru decât mărfurile naționale similare. În cauza *Henn și Darby*, CEJ era dispusă să constate că dreptul englez restrângea fabricarea și comercializarea pornografiei într-o măsură suficientă pentru a-i permite să concluzioneze că în Regatul Unit nu exista un comerț licit cu astfel de mărfuri. În schimb, în cauza *Conegate*, CEJ a ajuns la concluzia contrară. Deși statele membre pot determina înțelesul noțiunii de morală publică aplicabile pe cuprinsul teritoriului lor, ele nu pot impune standarde mult mai stricte asupra mărfurilor provenind din afară decât cele aplicate mărfurilor naționale echivalente.

(B) ORDINEA PUBLICĂ

Ordinea publică reprezintă un motiv de justificare în cadrul art. 36, dar CEJ a rezistat încercărilor de a o interpreta prea extensiv. Spre exemplu, Curtea a respins argumentele în sensul că expresia „ordine publică” ar putea include protecția consumatorilor. CEJ a apreciat că, din moment ce art. 36 derogă de la o normă fundamentală a tratatului consacrată prin art. 34, el trebuie interpretat restrictiv și nu poate fi extins asupra unor obiective care nu sunt menționate expres de acesta^[106]. Prin urmare, o justificare care ține de ordinea publică nu poate fi folosită ca mijloc pentru a introduce ceea ce echivalează cu un motiv separat de apărare. Din acest motiv, doar puține cauze cuprind o analiză detaliată a motivului privind ordinea publică. Aspectul a fost examinat în cauza *Centre Leclerc*:

Cauza 231/83, *Cullet/Centre Leclerc*

[1985] ECR 305

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 și art. 36 au devenit art. 34 și art. 36 TFUE]

Legislația franceză impunea prețuri minime la vânzarea cu amănuntul pentru combustibil, fixat în primul rând pe baza prețurilor și costurilor din rafinăriile franceze. Curtea a constatat că aceasta era o MEERC în sensul articolului 30, din moment ce importurile nu puteau beneficia pe deplin de prețurile de cost mai mici din țara de origine. Guvernul francez a căutat să își justifice acțiunea pe baza ordinii publice în sensul articolului 36. El a susținut că, în absența normelor de fixare a prețurilor, ar exista tulburări civile, blocaje și violență. Atât avocatul general, cât și CEJ au respins acest argument, dar pentru motive diferite.

AVOCATUL GENERAL VERLOREN VAN THEMAAT^[107]

Totuși, am dori să adăugăm că acceptarea tulburărilor civile ca justificare a încălcării liberei circulații a mărfurilor ar produce consecințe drastice, inacceptabile, după cum reiese din experiențele anului trecut (și de mai înainte, din timpul „războiului vinului” dintre Franța și Italia). Dacă blocarea drumurilor și alte arme eficiente ale grupurilor de interes care se simt amenințate de importul și vânzarea la prețuri competitive a anumitor produse sau servicii ieftine, sau de lucrătorii migranți ori de societățile străine, ar fi acceptate ca o justificare, existența celor patru libertăți fundamentale din tratat nu ar mai putea fi valorificată. Grupurile private de interes ar determina atunci, în locul tratatului și al instituțiilor comunitare (și, în limitele fixate de tratat, naționale), sfera acestor libertăți. În astfel de cazuri, noțiunea de ordine publică necesită, mai degrabă, o acțiune eficientă din partea autorităților pentru a soluționa astfel de tulburări.

CEJ

32. În scopul aplicării articolului 36, guvernul francez a invocat perturbarea ordinii și siguranței publice provocate de reacțiile violente care sunt de așteptat din partea detailiștilor afectați de o concurență nelimitată.

33. În această privință, este suficient să se constate că guvernul francez nu a dovedit că modificarea reglementării în cauză în conformitate cu principiile dezvoltate mai sus ar avea asupra ordinii și siguranței publice consecințe cărora nu le-ar putea face față cu mijloacele de care dispune.

^[106] Cauza 113/80, *Comisia/Irlanda* [1981] ECR 1625; cauza 177/83, *Kohl/Ringelhan* [1984] ECR 3651; cauza 229/83, *Leclerc/Au Blé Vert* [1985] ECR 1.

^[107] [1985] 2 CMLR 524, 534.

Avocatul general a respins argumentul guvernului francez ca o chestiune de principiu, dar CEJ părea să accepte că acesta ar putea fi invocat în cadrul art. 36, respingându-l însă pe baza circumstanțelor de fapt. Abordarea CEJ poate să fi fost un mod mai diplomatic de a înlătura acest argument, dar avocatul general este mai convingător ca principiu. Dacă presiunea grupurilor de interes conducând la posibile violențe ar putea constitui o justificare în baza art. 36, atunci libertățile fundamentale ale UE ar fi puse în primejdie^[108].

(C) SIGURANȚA PUBLICĂ

Cauza 72/83, *Campus Oil Ltd/Minister for Industry and Energy*

[1984] ECR 2727

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 și art. 36 au devenit art. 34 și art. 36 TFUE]

Legea irlandeză impunea importatorilor de petrol în Irlanda să cumpere 35% din necesarul lor de la rafinăriile deținute de stat, la prețurile fixate de guvernul irlandez. Această regulă a fost considerată a fi o MEERC. În apărare, Irlanda a invocat ordinea și siguranța publică în sensul articolului 36, susținând că era esențial să mențină propria capacitate de rafinare a petrolului. Norma contestată reprezenta mijlocul de asigurare că produsele sale de rafinare puteau fi comercializate. CEJ a reținut că nu se poate recurge la articolul 36 în cazul în care există norme comunitare care oferă protecția necesară pentru rezervele de petrol. Existau anumite măsuri comunitare, dar acestea nu erau cuprinzătoare. Curtea a continuat după cum urmează.

CEJ

31. Din considerentele anterioare reiese că reglementările comunitare existente oferă unui stat membru, a cărui aprovizionare cu produse petroliere depinde în totalitate sau aproape în totalitate de livrările din alte țări, anumite garanții că livrările din alte state membre se mențin în caz de deficit grav, în aceleași proporții ca aprovizionarea pieței statului furnizor. Cu toate acestea, statul membru în cauză nu dispune de o asigurare necondiționată conform căreia livrările sunt menținute în orice împrejurare cel puțin la nivelul minim al necesarului acestuia. În aceste condiții, nu poate fi exclus, chiar și în cazul în care există o reglementare comunitară în domeniu, ca un stat să recurgă la articolul 36 pentru a justifica măsurile complementare corespunzătoare la nivel național.

[Curtea a examinat apoi dacă noțiunea de „siguranță publică” acoperă această situație].

34. În această privință, este necesar să se constate că produsele petroliere, datorită importanței lor excepționale ca sursă de energie în economia modernă, sunt fundamentale pentru existența unui stat, deoarece funcționarea nu numai a economiei acestuia dar, mai ales a instituțiilor și serviciilor sale publice esențiale și chiar supraviețuirea populației sale depind de acestea. O întrerupere a aprovizionării cu produse petroliere și riscurile care rezultă din aceasta pentru existența unui stat pot, prin urmare, afecta grav siguranța publică a acestuia, pe care articolul 36 permite statelor să o protejeze.

35. Este adevărat, astfel cum a constatat Curtea în repetate rânduri, cel mai recent în (...) (Cauza 95/81, *Comisia/Italia*), că articolul 36 are ca scop să protejeze interesele care nu sunt de natură economică. Astfel, un stat membru nu poate fi autorizat să se sustragă efectelor măsurilor prevă-

^[108] În cauza C-265/95, *Comisia/Franța* [1997] ECR I-6959, CEJ a acceptat că subminarea gravă a ordinii publice ar putea justifica lipsa intervenției poliției în legătură cu un anumit incident, dar nu ar putea justifica o politică generală de acest fel. A se vedea, de asemenea, *R./Chief Constable of Sussex, ex p. International Traders' Ferry Ltd.* [1997] 2 CMLR 164.

zute de tratat sub pretextul dificultăților economice generate de eliminarea piedicilor în calea comerțului intracomunitar. Cu toate acestea, luând în considerare gravitatea consecințelor pe care o întrerupere a aprovizionării cu produse petroliere o poate avea pentru existența unui stat, este necesar să se considere că scopul de a asigura, în orice moment, o minimă aprovizionare cu produse petroliere depășește considerentele de natură pur economică și poate constitui, prin urmare, un obiectiv inclus în conceptul de siguranță publică.

Deși CEJ a acceptat argumentul siguranței publice în cauza *Campus Oil*, împrejurările în care acesta va fi aplicabil sunt limitate^[109]. Există un entuziasm redus în ceea ce privește extinderea raționamentului, iar în cauza *Centre Leclerc*, avocatul general VerLoren van Themaat a diferențiat *Campus Oil* de situația de fapt din *Centre Leclerc*^[110]. Cu toate acestea, statele membre pot adopta anumite măsuri referitoare la siguranța națională în conformitate cu actualele art. 346-348 TFUE.

(D) PROTECȚIA SĂNĂTĂȚII ȘI A VIETII PERSOANELOR, ANIMALELOR SAU CONSERVAREA PLANTELOR

(i) Protecția sănătății ca scop real sau restricție deghizată a comerțului

Au existat numeroase cauze în care statele au încercat să apere măsuri naționale pe acest motiv. CEJ va examina cu atenție astfel de susțineri pentru a stabili dacă protecția sănătății publice este scopul real al statului membru sau dacă măsura urmărește să protejeze producătorii naționali. Un astfel de exemplu îl constituie cauza *Comisia/Regatul Unit*^[111]. Regatul Unit a interzis în fapt, importurile de carne de pasăre din majoritatea statelor membre, justificând că acest fapt era necesar pentru protecția sănătății publice, respectiv pentru împiedicarea răspândirii bolii Newcastle, care afecta păsările. CEJ a reținut că interdicția importului era motivată de fapt mai mult de rațiuni comerciale, și anume de a bloca importul de păsări din Franța, decât pe considerente de sănătate publică.

De asemenea, CEJ va examina îndeaproape relevanța argumentelor privind sănătatea publică pentru a stabili dacă acestea sunt justificate în fapt^[112].

(ii) Tranșarea susținerilor privind sănătatea publică

CEJ ar putea fi nevoită să decidă dacă un motiv de sănătate publică este valabil în cazul în care nu există un consens perfect cu privire la efectul anumitor substanțe din punct de vedere științific sau medical. Abordarea CEJ este exemplificată de hotărârea *Sandoz*.

Cauza 174/82, *Officier van Justitie/Sandoz BV*

[1983] ECR 2445

Autoritățile din Țările de Jos au refuzat să permită vânzarea batoanelor de muesli care conțineau un adaos de vitamine, pe motiv că vitaminele prezentau pericol pentru sănătatea publică. Batoa-

^[109] Cauza C-367/89, *Richardt* [1991] ECR I-4621; cauza C-398/98, *Comisia/Grecia* [2001] ECR I-7915, pct. 29-30; cauza C-174/04, *Comisia/Italia* [2005] ECR I-4933, pct. 40-41.

^[110] [1985] 2 CMLR 524, 535-536.

^[111] Cauza 40/82, [1982] ECR 2793; cauza 42/82, *Comisia/Franța* [1983] ECR 1013; cauza C-434/04, *Procesul penal împotriva lui Jan-Erik Anders Ahokainen și Mati Leppik* [2006] ECR I-9171, pct. 30.

^[112] Cauza 124/81, *Comisia/Regatul Unit* [1983] ECR 203.

nele de muesli erau deja disponibile în Germania și Belgia. Se știa că vitaminele pot fi benefice pentru sănătate, dar și că un consum excesiv ar putea fi dăunător. Dovezile științifice nu erau sigure în ceea ce privește nivelul la care consumul de vitamine devenea excesiv, în special, deoarece vitaminele consumate dintr-o sursă alimentară s-ar putea adăuga celor consumate dintr-o altă sursă alimentară. Există oarecare legislație comunitară care atingea subiectul general al aditivilor alimentari.

CEJ

15. Din actele comunitare sus-menționate, reiese clar că legiuitorul comunitar pornește de la principiul necesității de a restrânge folosirea aditivilor alimentari la substanțele limitativ precizate, lăsând statelor membre o oarecare marjă de apreciere pentru a adopta reglementări mai stricte. (...)

16. După cum a constatat Curtea în hotărârea (...) din cauza 272/80, [*Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten* (1981) ECR 3277], în măsura în care persistă incertitudini, în stadiul actual al cercetărilor științifice, revine statelor membre, în absența armonizării, să decidă nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății și a vieții persoanelor, ținând cont de cerințele liberei circulații a mărfurilor în cadrul Comunității.

17. Aceste principii se aplică și substanțelor cum sunt vitaminele, care nu sunt, ca regulă generală, nocive prin ele însele, dar pot produce anumite efecte dăunătoare numai în cazul consumului excesiv în ansamblul alimentației a cărei compunere este imprevizibilă și necontrolabilă. Date fiind incertitudinile inerente evaluării științifice, o reglementare națională care interzice, în lipsa unei autorizații prealabile, comercializarea produselor alimentare la care s-au adăugat vitamine, este, în principiu, justificată în sensul articolului 36 din tratat pentru motive de protecție a sănătății umane.

18. În același timp, principiul proporționalității, care stă la baza ultimei teze din articolul 36 din tratat, impune ca posibilitatea statelor membre de a interzice importurile produselor în cauză provenind din alte state membre să se limiteze la ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor legitime de protecție a sănătății. (...)

19. O astfel de evaluare este însă dificilă, fiind vorba despre aditivi cum sunt vitaminele, caracterizate prin proprietățile indicate mai sus, care exclud posibilitatea de a prevedea sau de a controla cantitățile absorbite în ansamblul alimentației și al căror grad de nocivitate nu poate fi determinat cu suficientă certitudine. În același timp, dacă, ținând seama de stadiul actual al armonizării legislațiilor naționale la nivel comunitar, trebuie să se lase statelor membre o largă margine de apreciere, acestea, pentru a respecta principiul proporționalității, trebuie să autorizeze comercializarea în cazul în care adăugarea de vitamine în produsele alimentare răspunde unei necesități reale, în special de ordin tehnic sau alimentar.

20. Prin urmare, răspunsul la prima întrebare trebuie să fie că dreptul comunitar nu se opune unei reglementări naționale care interzice, în lipsa unei autorizații prealabile, comercializarea produselor alimentare, comercializate în mod legal într-un alt stat membru, cărora le-au fost adăugate vitamine, cu condiția ca comercializarea să fie autorizată în momentul în care adăugarea de vitamine răspunde unei necesități reale, în special de ordin tehnic sau alimentar.

Abordarea CEJ în cauza *Sandoz* este nuanțată cu finețe. Curtea este cea care va decide dacă un argument de sănătate publică este în principiu, valabil. În cazul în care există incertitudine cu privire la implicațiile medicale ale unor substanțe^[113], în absența măsurilor de armonizare, revine statelor membre să decidă cu privire la gradul adecvat de protecție al cetățenilor lor, cu respectarea principiului proporționalității^[114]. În momentul evaluării

[113] A se vedea, totuși, cauza 178/84, *Comisia/Germania* [1987] ECR 1227.

[114] A se vedea, de asemenea, cauza 53/80, *Officier van Justitie/Koninklijke Kaasfabriek Eysen BV* [1981] ECR 409; cauza 94/83, *Albert Heijn BV* [1984] ECR 3263; cauza 304/84, *Ministère Public/Muller* [1986] ECR 1511; cauza C-62/90, *Comisia/Germania* [1992] ECR I-2575; cauza C-192/01, *Comisia/Danemarca* [2003] ECR I-9693, pct. 42; cauza C-24/00,

proporționalității măsurii, instanțele UE vor acorda o atenție specială argumentelor de fapt ale apărării. Nu este de ajuns ca un stat membru să afirme doar că o măsură este justificată pe motive de sănătate publică. CEJ a solicitat din partea statelor membre dovezi sau informații care să îi confirme această afirmație^[115], chiar și în cazul în care poate exista o oarecare incertitudine științifică referitor la subiectul în cauză^[116]. Cu toate acestea, CEJ va accepta de asemenea, cu respectarea principiului proporționalității, că statele membre acordă în mod legitim un grad de protecție diferit sănătății publice^[117].

(iii) Controalele de sănătate și controalele duble

Un stat membru poate să nu interzică importurile, dar le poate supune unor controale, chiar dacă mărfurile au fost verificate în statul de origine. Problema controalelor duble a apărut frecvent și CEJ a devenit din ce în ce mai strictă de-a lungul timpului.

Abordarea timpurie din cauza *Denkavit*^[118] a constatat în a îndemna autoritățile naționale să coopereze, pentru a evita impunerea unor sarcini duble. Autoritățile naționale aveau datoria de a stabili dacă documentele din statul de export dădeau naștere unei prezumții în sensul că mărfurile îndeplineau cerințele statului de import. Curtea a recunoscut, totuși, că un al doilea set de controale în statul de import ar putea fi legal, atât timp cât cerințele erau necesare și proporționale.

Jurisprudența ulterioară a Curții etalează un scepticism sănătos în ceea ce privește necesitatea reală a unui al doilea set de controale. Aceasta reiese din cauza *Comisia/Regatul Unit*^[119], având ca obiect laptele UHT. CEJ a statuat că preocupările Regatului Unit, în ceea ce privește produsul, puteau fi soluționate prin mijloace mai puțin restrictive decât interdicția la import și sistemul de comercializare pe care le instaurase. Regatul Unit ar fi putut să prevadă anumite cerințe pe care să le îndeplinească laptele importat și ar fi putut solicita certificate din partea autorităților statului exportator^[120]. În cazul în care ar fi fost prezentate astfel de certificate, atunci autoritățile din statul de import ar fi trebuit să verifice dacă aceste certificate dau naștere prezumției că mărfurile importate îndeplinesc cerințele legislației interne. CEJ a concluzionat că existau premisele unei astfel de prezumții în această cauză^[121]. Un refuz similar de a supune mărfurile unui al doilea set de controale se poate vedea în cauza *Biologische Producten*^[122]. Controalele duble nu sunt legale în cazul în care impun în mod inutil teste tehnice care au fost deja realizate în statul de origine, nici

Comisia/Franța [2004] ECR I-1277, pct. 49; cauza C-95/01, *John Greenham și Leonard Abel* [2004] ECR I-1333; cauza C-366/04, *Schwarz/Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg* [2005] ECR I-10139, pct. 30-38; cauza C-170/04, *Klas Rosengren* (supra, nota 32), pct. 37-58.

^[115] Cauza C-270/02, *Comisia/Italia* [2004] ECR I-1559.

^[116] Cauza C-41/02, *Comisia/Tările de Jos* [2004] ECR I-11375; cauza C-192/01, *Comisia/Danemarca* (supra, nota 114); cauza C-24/00, *Comisia/Franța* (supra, nota 114); cauza C-333/08, *Comisia/Franța* [2010] ECR I-757, pct. 83-110.

^[117] Cauza C-141/07, *Comisia/Germania* (supra, nota 68), pct. 51; cauza C-434/04, *Ahokainen și Mati Leppik* (supra, nota 111), pct. 32-33.

^[118] Cauza 251/78, *Denkavit Futtermittel/Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes* [1979] ECR 3369.

^[119] Cauza 124/81, *Comisia/Regatul Unit* [1983] ECR 203.

^[120] *Idem*, pct. 27-28.

^[121] *Idem*, pct. 30.

^[122] Cauza 272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten* [1981] ECR 3277.

atunci când efectul practic al testelor din statul de export este că sunt îndeplinite cerințele din statul de import^[123].

(E) ALTE MOTIVE PENTRU VALIDAREA MĂSURILOR DISCRIMINATORII

Lista justificărilor pentru normele discriminatorii sancționate de art. 34 este cuprinsă în art. 36. CEJ a extins art. 34 asupra normelor uniform aplicabile și a creat justificări care se suprapun, dar nu sunt identice cu cele care se regăsesc în art. 36^[124]. Prin urmare, întrebarea pertinentă este dacă justificările pentru normele discriminatorii se limitează la chestiunile enumerate expres în art. 36 sau dacă o normă discriminatorie ar putea fi justificată și prin unul dintre motivele enumerate în cauza *Cassis*^[125]. Punctul de vedere tradițional a fost în sensul că un stat membru nu poate justifica o măsură discriminatorie pe alte motive decât cele enumerate la art. 36, chiar dacă justificarea se afla pe lista celor care puteau fi invocate pentru măsurile uniform aplicabile.

Este discutabil dacă cauza *Comisia/Belgia*^[126] a reprezentat o excepție de la această afirmație. Comisia a contestat un decret regional belgian care avea ca efect interdicția importului de deșeuri în zona respectivă. Decretul putea fi considerat ca fiind discriminatoriu, din moment ce nu cuprindea eliminarea deșeurilor produse local. În ciuda acestui fapt, Curtea a permis luarea în considerare a protecției mediului în momentul examinării legalității decretului regional. Prin urmare, cauza putea fi privită ca admitând invocarea altor justificări decât cele regăsite în art. 36. Cu toate acestea, CEJ a statuat în realitate că decretul nu era discriminatoriu, în ciuda aparențelor contrare din actul atacat. Aceasta se datora naturii speciale a subiectului, deșeurile. Existau argumente puternice, a spus Curtea, pentru eliminarea unor astfel de materiale pe plan local și fiecare zonă avea responsabilitatea de a elimina propriile deșeuri. Astfel, chiar dacă decretul se aplica numai importurilor, acesta nu era discriminatoriu^[127].

Legătura dintre art. 36 și excepțiile din cauza *Cassis* este complicată de faptul că linia de demarcație dintre cauzele care implică discriminarea indirectă și normele uniform aplicabile poate fi una firavă. Un exemplu ne oferă cauza *Comisia/Austria*^[128], care avea ca obiect o normă austriacă interzicând autocamioanelor de peste o anumită greutate să folosească anumite drumuri, în vederea protecției mediului și a calității aerului. Avocatul general Geelhoed a recunoscut că era discutabil dacă norma trebuia privită ca fiind indirect discriminatorie sau uniform aplicabilă și a admis că această neclaritate s-ar putea răsfrânge asupra posibilității de a invoca protecția mediului pe cale de apărare. CEJ a presupus implicit că norma austriacă era aplicabilă uniform și că, prin urmare, protecția mediului putea constitui o justificare obiectivă.

[123] *Idem*, pct. 14-15; cauza C-400/96, *Procesul penal împotriva lui Jean Harpegnies* [1998] ECR I-5121; cauza C-432/03, *Comisia/Portugalia* [2005] ECR I-9665, pct. 46.

[124] P. OLIVER, „Some Further Reflections on the Scope of Articles 28-30 (ex 30-36)” (1999) 36 CMLRev 738; J. SCOTT, „Mandatory or Imperative Requirements in the EU and WTO”, în BARNARD și SCOTT (*supra*, nota 21), Capitolul 10; P. OLIVER și W.-H. ROTH, „The Internal Market and the Four Freedoms” (2004) 41 CMLRev 407, 34-436.

[125] Cauza 120/78 (*supra*, nota 1).

[126] Cauza C-2/90 [1992] ECR I-4431.

[127] Pentru indicii în sensul că protecția mediului poate fi totuși invocată în cauzele care implică discriminare, a se vedea, e.g., cauza C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV/Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* [1998] ECR I-4075, pct. 50.

[128] Cauza C-320/03, [2005] ECR I-9871.

În cauza *PreussenElektra*^[129], avocatul general Jacobs a pus însă sub semnul întrebării caracterul limitativ al enumerării din art. 36. El a susținut că abordarea din cauza *Walloon Waste* era defectuoasă, în sensul că faptul că o măsură era discriminatorie era distinct din punct de vedere logic de posibilitatea justificării acesteia. În plus, el a sugerat că ar putea exista motive serioase pentru a permite invocarea protecției mediului ca justificare, chiar și în cazurile în care există discriminare directă. El a pledat în general pentru o atenuare a distincției dintre justificările care puteau fi invocate pe baza art. 36 și excepțiile legate de regula rațiunii din cauza *Cassis*. CEJ nu a oferit, după cum a sugerat avocatul general Jacobs, o orientare generală cu privire la legătura dintre art. 36 și excepțiile din cauza *Cassis*. Ea a permis însă justificarea măsurii naționale pe motive de protecție a mediului^[130].

Mai recent, CEJ a dat dovadă de disponibilitate în a permite invocarea protecției mediului ca mijloc de apărare fără o cercetare prea detaliată a faptului dacă această apărare s-ar justifica în temeiul art. 36 sau ca o cerință imperativă din perspectiva excepțiilor *Cassis*^[131]. Avocatul general Trstenjak a repetat sugestiile anterioare ale avocatului general Jacobs în sensul că protecția mediului ar putea constitui o justificare chiar și în cazurile de discriminare^[132], chiar dacă natura discriminatorie a măsurii ar afecta proporționalitatea. Vom argumenta mai jos faptul că aceleași justificări ar trebui să se aplice indiferent dacă măsura are sau nu un caracter discriminatoriu, cu toate că modul de aplicare a justificării ar putea fi afectat de acest factor^[133].

(F) LEGĂTURA DINTRE ARMONIZARE ȘI ARTICOLUL 36

Existența măsurilor de armonizare ale UE poate face inadmisibilă invocarea art. 36 TFUE. Aceasta se întâmplă în cazul în care măsura UE este menită să armonizeze în totalitate domeniul respectiv, acțiunea statelor membre fiind astfel prevenită. Astfel, în cauza *Moormann*^[134], CEJ a statuat că existența unor măsuri de armonizare privind inspecțiile sanitare asupra păsărilor de curte însemna că un stat nu mai poate folosi art. 36 pentru a conferi legitimitate normelor naționale în materie. În cauza *Comisia/Germania*^[135], s-a decis că directivele comunitare armonizaseră măsurile care puteau fi adoptate „pentru detectarea unui miros sexual pronunțat în cazul porcilor masculi necastrați”, împiedicând astfel Germania să aplice măsuri diferite.

[129] Cauza C-379/98, *PreussenElektra AG/Schleswig AG* [2001] ECR I-2099, pct. 225-238. A se vedea, de asemenea, cauza C-320/03, *Comisia/Austria* [2005] ECR I-9871, pct. 96-108, AG Geelhoed.

[130] A se vedea, de asemenea, cauza C-389/98, *Aher-Waggon GmbH/Bundesrepublik Deutschland* [1998] ECR I-4473.

[131] Cauza C-524/07, *Comisia/Austria* [2008] ECR I-187, pct. 57; cauza C-142/05, *Åklagaren (supra, nota 70)*, pct. 31-32; cauza C-28/09, *Comisia/Austria*, EU:C:2010:854.

[132] Cauza C-28/09, *Comisia/Austria* EU:C:2010:770, pct. 84-91.

[133] A se vedea *infra*, p. 786.

[134] Cauza 190/87, *Oberkreisdirektor/Moormann BV* [1988] ECR 4689. A se vedea, de asemenea, cauza 5/77, *Tedeschi/Denkavit* [1977] ECR 1555; cauzele C-277, 318 și 319/91, *Ligur Carni Srl/Unità Sanitaria Locale No. XV di Genova* [1993] ECR I-6621; cauza C-5/94, *R./Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* [1996] ECR I-2553; cauza C-1/96, *R./Minister of Agriculture, Fisheries, and Food, ex p. Compassion in World Farming Ltd.* [1998] ECR I-1251; cauza C-322/01, *Deutscher Apothekerverband (supra, nota 68)*; cauza C-443/02, *Nicolas Schreiber* [2004] ECR I-7275; cauza C-309/02, *Radberger Getränkegesellschaft mbH and Co. and Spitz KG/Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-11763; cauza C-132/08, *Lidl Magyarország Kereskedelmi bt/Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa* [2009] ECR I-3841.

[135] Cauza C-102/96, [1998] ECR I-6871.

Multe măsuri ale UE nu urmăresc însă armonizarea totală a unui domeniu. Obiectivul îl constituie armonizarea minimă. CEJ va trebui să decidă dacă măsura de armonizare acoperă întregul domeniu sau dacă lasă loc pentru inițiativele naționale de reglementare^[136]. În cazul armonizării minime, statele membre au posibilitatea de a „menține și adesea de a introduce standarde de reglementare mai severe decât cele prescrise de legislația comunitară, cu scopul de a promova un anumit interes social și cu condiția ca astfel de cerințe suplimentare să fie compatibile cu tratatul”^[137]. Astfel, în cauza *de Agostini* s-a decis că directivele comunitare privind „televiziunea fără frontiere” armonizau numai parțial legislația relevantă. Acestea nu împiedicau adoptarea de norme naționale care să controleze publicitatea televizată în scopul protecției consumatorilor^[138]. În cazul armonizării exhaustive, orice măsură națională referitoare la domeniul respectiv trebuie să fie evaluată în lumina măsurii de armonizare și nu a dispozițiilor tratatului^[139]. CEJ se va asigura că astfel de reglementări naționale sunt proporționale și nu constituie un mijloc de discriminare arbitrară^[140]. Probleme dificile pot să apară chiar și în contextul armonizării minime, referitor la posibilitatea unui stat de a impune asupra mărfurilor care pătrund pe teritoriul său de standarde de bunăstare mai stricte decât cele prescrise de directivă^[141].

10. JUSTIFICĂRI ALE NORMELOR UNIFORM APLICABILE: CERINȚELE IMPERATIVE

(A) RAȚIUNEA EXISTENȚEI CERINȚELOR IMPERATIVE

Este necesar să examinăm separat justificările normelor uniform aplicabile, cu toate că este discutabil dacă ar trebui să existe un set separat de justificări pentru normele discriminatorii și pentru cele nediscriminatorii. Rațiunea existenței cerințelor imperative este aceea că numeroase norme care reglementează comerțul sunt în același timp susceptibile să îl restrângă, însă, unele servesc și la realizarea unor scopuri justificate obiectiv. „Lista” cerințelor imperative din cauza *Cassis* este uneori numită regula rațiunii, inspirată din cauza *Dassonville* în sensul că, în anumite condiții, în absența măsurilor UE, se acceptă norme de reglementare a comerțului care sunt rezonabile. O abordare similară este evidentă și în alte domenii ale dreptului UE^[142]. Astfel, avocatul general VerLoren van Themaat^[143] a privit regula rațiunii ca fiind un principiu general de interpretare, menit să restrângă efectele interdicțiilor stricte prevăzute de dispozițiile tratatului în domeniul liberei circulații^[144].

[136] A se vedea, e.g., cauza C-1/96, *Compassion in World Farming Ltd.* (supra, nota 134); cauza C-443/02, *Nicolas Schreiber* (supra, nota 134); cauza C-309/02, *Radberger* (supra, nota 134).

[137] M. DOUGAN, „Minimum Harmonization and the Internal Market” (2000) 37 CMLRev 853, 855.

[138] Cauzele C-34-36/95, *De Agostini* (supra, nota 59), pct. 32-35.

[139] Cauza C-324/99, *DaimlerChrysler AG/Land Baden-Württemberg* [2001] ECR I-9897, pct. 32; cauza C-309/02, *Radberger* (supra, nota 134), pct. 53; cauza C-322/01, *Deutscher Apothekerverband* (supra, nota 68), pct. 64; cauza C-205/07, *Gysbrechts* (supra, nota 38), pct. 33.

[140] Cauza 4/75, *Rewe-Zentralfinanz* (supra, nota 13); cauza C-317/92, *Comisia/Germania* [1994] ECR I-2039; cauza C-17/93, *Van der Veldt* (supra, nota 103).

[141] A se compara cauza C-1/96, *Compassion in World Farming* (supra, nota 134), cu cauza C-389/98, *Aher-Waggon* (supra, nota 130); DOUGAN (supra, nota 137), 868-884.

[142] A se vedea *infra*, Capitolele 21, 22 și 24.

[143] Cauza 286/81, *Oosthoek* (supra, nota 59).

[144] A se vedea, de asemenea, discuția despre regula rațiunii în dreptul concurenței în Capitolul 26.

Sarcina de a proba justificarea revine statului care se prevalează de o cerință obligatorie^[145]. Aplicarea cerințelor imperative de către statele membre este supusă acum unor noi condiții importante prevăzute de legislația UE, discutate mai jos^[146].

(B) LEGĂTURA DINTRE CERINȚELE IMPERATIVE ȘI ARTICOLUL 36

Punctul de vedere tradițional a fost acela că cerințele imperative din cauza *Cassis* sunt distincte de justificările de la art. 36 și nu pot fi folosite decât în privința normelor care nu sunt discriminatorii^[147]. Enumerarea din cauza *Cassis* privind cerințele imperative include chestiuni exemplificative, care nu sunt menționate în cadrul art. 36, cum ar fi protecția consumatorilor și corectitudinea tranzacțiilor comerciale. Disponibilitatea CEJ de a crea o categorie mai largă de justificări pentru normele uniform aplicabile este explicabilă deoarece normele discriminatorii lovesc chiar în inima UE și, prin urmare, orice justificări posibile ar trebui drastic limitate. Distincția dintre art. 36 și cerințele imperative din cauza *Cassis* a fost însă supusă la din ce în ce mai multe încercări în ultimii ani.

Mai întâi, după cum am văzut, au existat discuții dacă lista din art. 36 ar trebui considerată exhaustivă^[148]. S-a susținut că ar putea fi situații în care ar trebui să poată fi invocate, de exemplu, considerente de mediu chiar și în cazul normelor discriminatorii.

În al doilea rând, distincția a devenit, de asemenea, mai puțin folositoare din cauza dificultății de a distinge între cauzele care implică discriminare indirectă și cele privind norme aplicabile uniform^[149]. CEJ poate plasa o cauză în categoria cauzelor de tipul *Cassis* întrucât dorește să permită statului să profite de pe urma unei cerințe imperative, deși, astfel cum a fost cazul în *Aher-Waggon*^[150], măsura părea să fie discriminatorie sau aplicabilă diferențiat.

În al treilea rând, raționamentul din cauza *Keck* a contribuit la menținerea confuziei în această privință. Modalitățile de vânzare sunt în afara domeniului de aplicare a art. 34 atât timp cât se aplică tuturor comercianților de pe teritoriul național și atât timp cât afectează în același fel, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor importate. Cauzele ulterioare s-au concentrat asupra posibilului impact diferențiat al modalităților de vânzare naționale, iar dacă acesta este dovedit, atunci art. 34 este aplicabil, sub rezerva posibilităților justificări. În unele situații nu prezintă importanță faptul că justificarea este examinată din perspectiva cerințelor imperative sau din cea a art. 36, din moment ce este acoperită de ambele, cum ar fi în cazul sănătății publice^[151]. În alte situații va fi relevant dacă justificarea invocată se încadrează numai în enumerarea din *Cassis*. CEJ a fost evazivă în unele cauze. Astfel, în cauza *de Agostini*^[152], CEJ a decis că interdicția publicității poate fi

[145] Cauza C-14/02, *ATRAL* (supra, nota 32), pct. 67-68.

[146] Regulamentul nr. 764/2008 (supra, nota 104).

[147] Cauza 788/79, *Gilli și Andres* (supra, nota 34), pct. 6; cauza 113/80, *Comisia/Irlanda* [1981] ECR 1625, pct. 5-8.

[148] A se vedea supra, pp. 783-784.

[149] A se vedea, e.g., cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (supra, nota 69), pct. 35, 37, 59.

[150] A se vedea AG Jacobs în cauza C-379/98, *PreussenElektra* (supra, nota 129), pct. 227, comentând cauza C-389/98, *Aher-Waggon* (supra, nota 130).

[151] A se vedea, e.g., cauza C-189/95, *Franzen* (supra, nota 67); cauza C-405/98, *Gourmet International* (supra, nota 81); cauza C-322/01, *Deutscher Apothekerverband* (supra, nota 68).

[152] Cauzele C-34-36/95, *De Agostini* (supra, nota 59), pct. 45-47.

justificată prin satisfacerea unei cerințe imperative sau a unuia dintre obiectivele enumerate la art. 36. Protecția consumatorilor și corectitudinea tranzacțiilor fac parte din prima listă, dar nu și din cea de-a doua.

Sunt multe de spus în sprijinul simplificării. Cel mai bine ar fi ca aceleași justificări să fie în principiu, disponibile, indiferent dacă măsura este discriminatorie sau aplicabilă uniform, deși ar putea fi necesară o justificare mai mare pentru măsurile discriminatorii. S-ar putea susține că acest lucru nu este posibil din cauza modului de formulare a art. 36. Nu există, însă, niciun motiv pentru care obiective enumerate în conținutul art. 36, precum protecția sănătății și a vieții persoanelor, nu ar putea fi interpretate în sensul includerii unor aspecte ca protecția consumatorilor și mediul. CEJ a interpretat alte dispoziții ale tratatului într-un mod mult mai extensiv atunci când a dorit acest lucru. Mai mult decât atât, dacă în cauza *Cassis*, exista legitimitatea de a crea o listă deschisă de excepții imperative, nemenționate în tratat, atunci este dificil de înțeles de ce CEJ nu ar avea și legitimitatea de a interpreta art. 36 în sensul includerii unor aspecte cum ar fi mediul sau protecția consumatorilor.

(C) CERINȚELE IMPERATIVE: PROTECȚIA CONSUMATORILOR

Cauza 178/84, *Comisia/Germania*

[1987] ECR 1227

Legea germană interzicea comercializarea berii care era fabricată în mod legal într-un alt stat membru în cazul în care aceasta nu respecta articolele 9 și 10 din *Biersteuergesetz* (Legea privind cerințele pentru bere din anul 1952), astfel că băuturile puteau fi vândute ca „Bier” (bere), numai dacă erau fabricate din orz, hamei, drojdie și apă. Germania a susținut că acest lucru era necesar pentru a proteja consumatorii care asociau termenul „Bier” (bere) cu băuturile obținute din astfel de ingrediente. CEJ a citat principiile din cauzele *Dassonville* și *Cassis*; a reținut că norma germană constituia un obstacol în calea comerțului.

CEJ

31. În această privință, trebuie respins argumentul guvernului german potrivit căruia norma prevăzută la articolul 10 din *Biersteuergesetz* ar fi indispensabilă pentru protecția consumatorilor germani întrucât, pentru aceștia, denumirea „Bier” (bere) ar fi indisociabil legată de o băutură fabricată numai pe baza ingredientelor prevăzute la articolul 9 (...).

32. În primul rând, reprezentările consumatorilor, care pot să difere de la un stat membru la altul, pot de asemenea să evolueze odată cu trecerea timpului, chiar și în interiorul aceluiași stat membru. Instituirea pieței comune este, de altfel, unul dintre factorii esențiali care pot contribui la această evoluție. În timp ce un regim de protecție a consumatorilor împotriva înșelăciunii permite să se țină seama de această evoluție, o legislație de tipul articolului 10 (...) împiedică această evoluție. După cum Curtea a avut deja ocazia să sublinieze într-un alt context (*Comisia/Regatul Unit*, cauza 170/78), legislația unui stat membru nu trebuie „să reprezinte un mijloc de a cristaliza obiceiuri determinate ale consumatorilor și să consolideze un avantaj dobândit de industriile naționale interesate să se conformeze acestor obiceiuri”.

33. În al doilea rând, în celelalte state membre ale Comunității, denumirile care corespund denumirii germane „Bier” (bere) au un caracter generic pentru a desemna o băutură fermentată fabricată pe bază de malț din orz, indiferent că acesta este folosit în mod exclusiv sau împreună cu orez sau cu porumb. Aceeași este situația și în dreptul comunitar, după cum rezultă din poziția 22.03 din Tariful vamal comun. Legiuitorul german însuși a utilizat denumirea „Bier” (bere) în

acest mod la articolul 9 alineatele 7 și 8 din *Biersteuergesetz* pentru a se referi la băuturi care nu corespund normelor de fabricație prevăzute la alineatele 1 și 2 ale aceluiași articol.

34. Prin urmare, denumirea germană „Bier” (bere) și denumirile corespunzătoare din limbile celorlalte state membre ale Comunității nu pot să fie rezervate berilor fabricate în conformitate cu normele în vigoare în Republica Federală Germania.

35. În mod evident, este legitimă intenția de a oferi consumatorilor care atribuie calități speciale berilor fabricate pe baza unor materii prime determinate posibilitatea de a alege în funcție de acest element. Cu toate acestea, (...) o astfel de posibilitate poate fi asigurată prin mijloace care nu împiedică importul de produse fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, în special „prin aplicarea obligatorie a unor etichete adecvate cu privire la natura produsului vândut”. (...)

Prin urmare, CEJ a constatat că legea germană încalcă actualul art. 34. Argumentul referitor la protecția consumatorilor a fost analizat îndeaproape pentru a stabili dacă acesta „funcționa” într-adevăr, din perspectiva stării de fapt în cauză. CEJ a estimat dacă interesele consumatorilor puteau fi protejate prin mijloace mai puțin restrictive, la pct. 35 din hotărâre. Aceași abordare reiese și din alte cauze^[153].

CEJ a respins adesea justificările bazate pe protecția consumatorilor, declarând că cerințele de etichetare adecvată pot atinge obiectivul național, cu un impact mai redus asupra comerțului intracomunitar. Cu toate acestea, se poate ca inclusiv cerințele de etichetare să fie sancționate de art. 34. Astfel, în cauza *Fietje*^[154], CEJ a statuat că obligația de a folosi un anumit nume pe o etichetă ar putea îngreuna comercializarea mărfurilor provenind din alte state membre și, prin urmare, ar trebui să fie justificată pe motivul protecției consumatorilor. Cerințele de etichetare care impuneau să i se ofere cumpărătorului informații suficiente cu privire la natura produsului pentru a preveni confuzia cu produse similare ar putea fi justificate, a spus Curtea, chiar dacă efectul ar fi acela de a determina necesitatea schimbării etichetelor unora dintre mărfurile importate^[155]. Totuși, o astfel de protecție nu ar fi justificată în cazul în care detaliile oferite pe etichetele originale ale mărfurilor cuprind aceleași informații cerute de statul de import și acele informații pot fi în egală măsură înțelese de consumatori. Instanței naționale îi revine sarcina de a stabili existența unei astfel de echivalențe^[156].

(D) CERINȚELE IMPERATIVE: CORECTITUDINEA TRANZACȚIILOR COMERCIALE

Există o suprapunere între protecția consumatorilor și corectitudinea tranzacțiilor comerciale. Această cerință imperativă specială a fost utilizată pentru a justifica normele naționale care urmăresc să împiedice practicile comerciale neloiale, cum ar fi vânzarea de mărfuri importate care sunt imitații exacte ale mărfurilor naționale familiare. Se pare, însă, că pentru a fi justificată din acest motiv, norma națională nu trebuie să interzică comercializarea măr-

^[153] A se vedea, e.g., cauza 261/81, *Rau* (supra, nota 35); cauza 94/82, *De Kikvorsch Groothandel-Import-Export BV* [1983] ECR 947; cauza C-293/93, *Ludomira Neeltje/Barbara Houtwipper* [1994] ECR I-429; cauza C-470/93, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV/Mars GmbH* [1995] ECR I-1923; cauza C-315/92, *Verband Sozialer Wettbewerb eV/Clinique Laboratoires SNC* [1994] ECR I-317; cauza C-14/00, *Comisia/Italia* [2003] ECR I-513.

^[154] Cauza 27/80, *Fietje* [1980] ECR 3839.

^[155] *Idem*, pct. 11.

^[156] *Idem*, pct. 12. A se vedea, de asemenea, cauza 76/86, *Comisia/Germania* [1989] ECR 1021.

furilor care au fost fabricate conform unor practici tradiționale și corecte în statul A doar pentru că acestea sunt similare cu mărfuri care au fost produse în statul B^[157].

(E) CERINȚELE IMPERATIVE: SĂNĂTATEA PUBLICĂ

Punctul de vedere tradițional era acela că numai normele uniform aplicabile pot profita de pe urma cerințelor imperative. Cu toate acestea, uneori CEJ nu s-a preocupat prea mult dacă proceda la examinarea unei justificări prevăzute de art. 36 sau a uneia de pe lista cerințelor imperative, cu condiția ca justificarea să se încadreze în ambele liste, în special atunci când nu este clar dacă norma contestată este discriminatorie sau uniform aplicabilă. Sănătatea publică se regăsește atât în lista *Cassis* de cerințe imperative, cât și în art. 36. Următorul fragment din cauza *Puritatea berii germane* oferă un bun exemplu în acest sens, și CEJ a concluzionat că norma națională contestată este disproporționată^[158]:

Cauza 178/84, *Comisia/Germania*

[1987] ECR 1227

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 36 și art. 169 au devenit art. 36 și art. 258 TFUE]

În cauza *Puritatea berii germane* a fost contestată și o altă normă din dreptul german. Conform legii germane privind aditivii alimentari, din 1974, se interzicea în mod absolut comercializarea berii care conținea aditivi. Legea interzicea aditivii artificiali, pe motive de sănătate publică.

CEJ

41. Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții (în special din cauza *Sandoz*, 174/82), „în lipsa unei armonizări, în măsura în care subzistă incertitudini în etapa actuală a cercetărilor științifice, revine statelor membre sarcina de a decide la ce nivel consideră că este necesar să asigure protecția sănătății și a vieții persoanelor, ținând seama totodată de cerințele liberei circulații a mărfurilor în cadrul Comunității”.

(...)

43. În cazul produselor importate, aplicarea interdicțiilor de a comercializa produse care conțin aditivi autorizați în statul membru producător, dar interziși în statul membru de import, nu este totuși admisibilă decât în măsura în care aceasta respectă cerințele prevăzute la articolul 36 din tratat, astfel cum acesta a fost interpretat de către Curte.

44. În primul rând, trebuie amintit că, în Hotărârile *Sandoz*, *Motte și Muller*, Curtea a dedus din principiul proporționalității, care stă la baza ultimei teze a articolului 36 din tratat, că interdicțiile de a comercializa produse care conțin aditivi autorizați în statul membru producător, dar interziși în statul membru importator, trebuie să fie limitate la ceea ce este efectiv necesar pentru a asigura protecția sănătății publice. De asemenea, Curtea a concluzionat că utilizarea unui anumit aditiv, admis într-un alt stat membru, trebuie să fie autorizată în cazul unui produs importat din acest stat membru, din moment ce, ținând seama, pe de o parte, de rezultatele cercetării științifice internaționale și în special de lucrările Comitetului științific pentru alimentație umană al Comunității, ale Comisiei *Codex Alimentarius* a FAO și ale Organizației Mondiale a Sănătății și, pe de

^[157] Cauza 58/80, *Dansk Supermarkedt/Immerco* [1981] ECR 181; cauza 16/83, *Karl Prantl* [1984] ECR 1299.

^[158] A se vedea, de asemenea, cauza 53/80, *Koninklijke Kaasfabriek Eysen* (*supra*, nota 114); cauza 97/83, *Procesul penal împotriva lui Melkunie BV* [1984] ECR 2367.

altă parte, de obiceiurile alimentare în statul membru importator, acest aditiv nu prezintă un pericol pentru sănătatea publică și răspunde unei nevoi reale, în special de ordin tehnologic.

45. În al doilea rând, trebuie amintit că, astfel cum a constatat Curtea în cauza Muller, principiul proporționalității impune de asemenea ca operatorii economici să poată solicita, printr-o procedură care să le fie accesibilă cu ușurință și care să poată fi derulată în termene rezonabile, ca utilizarea unor aditivi determinați să fie autorizată printr-un act de aplicabilitate generală.

[Curtea a arătat că norma germană interzicea toți aditivii; că nu exista nicio procedură prin care agenții economici să poată obține autorizația pentru un anumit aditiv și că aditivii erau permisi de dreptul german în cazul altor băuturi decât berea. Guvernul german a susținut că astfel de aditivi nu ar fi necesari la fabricarea berii în cazul în care aceasta ar fi produsă în conformitate cu articolul 9 din Biersteuergesetz. CEJ a răspuns după cum urmează:]

51. În această privință, trebuie să se sublinieze că, pentru a exclude posibilitatea ca anumiți aditivi să răspundă unei nevoi tehnologice, nu este suficient să se invoce faptul că berea poate fi fabricată fără aditivi atât timp cât aceasta este fabricată din materiile prime impuse în Republica Federală Germania. O astfel de interpretare a noțiunii de necesitate tehnologică, care determină privilegierea metodelor naționale de producție, constituie un mijloc de a restrânge în mod deghizat comerțul între statele membre.

(F) ALTE CERINȚE IMPERATIVE

Lista cerințelor obligatorii din *Cassis* nu este exhaustivă. CEJ a declarat că cerințele imperative includ în special pe acelea menționate în hotărâre^[159]. Acest lucru a fost confirmat în cauzele ulterioare. Lista poate include, în absența măsurilor de armonizare, protecția mediului^[160].

Cauza 302/86, Comisia/Danemarca

[1988] ECR 4607

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 30 a devenit art. 34 TFUE]

Legea daneză impunea ca ambalajele pentru bere și băuturi răcoritoare să fie returnabile și un anumit procent să fie refolosibil. O agenție națională pentru mediu trebuia să aprobe ambalajele care asigurau respectarea acestor criterii. Exista, de asemenea, un sistem de depozitare și returnare pentru ambalajele goale. Guvernul danez a susținut că norma se justifica printr-o cerință imperativă referitoare la protecția mediului.

CEJ

8. Protecția mediului a fost deja considerată de către Curte în (...) cauza 240/83, *Procureur de la République/Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées*, drept „unul dintre obiectivele esențiale ale Comunității”, care poate justifica, ca atare, anumite limitări ale principiului liberei circulații a mărfurilor. Această apreciere este, de altfel, confirmată prin Actul Unic European.

9. Având în vedere cele menționate anterior, este, deci, necesar să se constate că protecția mediului constituie o cerință imperativă care poate limita aplicarea articolului 30 din tratat.

[Comisia a susținut că legile daneze erau disproporționate.]

^[159] [1979] ECR 649, pct. 8.

^[160] A se vedea, de asemenea, cauza C-379/98, *PreussenElektra* (supra, nota 129); cauza C-309/02, *Radberger* (supra, nota 134), pct. 75; cauza C-142/05, *Åklagaren* (supra, nota 70), pct. 32; cauza C-28/09, *Comisia/Austria* (supra, nota 131).

13. În ceea ce privește, mai întâi, obligația de punere în aplicare un sistem de garanție și recuperare a ambalajelor goale, este necesar să se constate că această obligație este un element indispensabil al unui sistem care vizează asigurarea reutilizării ambalajelor și pare, deci, necesară pentru a atinge obiectivele urmărite prin reglementarea în litigiu. Având în vedere această constatare, limitările pe care le impune în calea liberei circulații a mărfurilor nu trebuie să fie considerate disproportionale.

14. Este, apoi, necesar să se examineze obligația producătorilor sau a importatorilor de a utiliza numai ambalaje autorizate de Agenția națională pentru protecția mediului.

[Guvernul danez a susținut că numărul ambalajelor aprobate trebuia să fie limitat, altfel vânzătorii cu amănuntul nu ar fi luat parte la sistem. Această însemna că un producător străin ar trebui să fabrice un tip de ambalaj deja aprobat, cu creșterile aferente ale costurilor. Pentru a depăși această problemă, legea daneză a fost modificată pentru a permite unui producător să comercializeze 3.000 hectolitri pe an, în ambalaje neautorizate, cu condiția instituirii unui sistem de depozitare și returnare. Comisia a afirmat că limita de 3.000 de hectolitri nu era necesară pentru a atinge obiectivele programului.]

20. În această privință, este necesar să se observe că, desigur, sistemul de recuperare care există pentru ambalajele autorizate garantează o rată maximă de reutilizare și, deci, o protecție a mediului de un nivel considerabil, prin faptul că ambalajele goale pot fi prezentate la oricare comerciant cu amănuntul de băuturi, în vreme ce ambalajele neautorizate, dată fiind imposibilitatea de a pune în aplicare și pentru acestea o organizare la fel de completă, se pot prezenta numai la comerciantul cu amănuntul care a vândut băuturile.

21. Cu toate acestea, sistemul de recuperare a ambalajelor neautorizate este de natură să protejeze mediul și nu vizează, de altfel, în ceea ce privește importurile, decât cantități limitate de băuturi în raport cu cantitatea de băuturi consumate în această țară din cauza efectului restrictiv pe care îl exercită asupra importurilor cerința privind recuperarea ambalajelor. În aceste condiții, o limitare a cantității de produse care pot fi comercializate de către importatori este disproporționată în raport cu obiectivul urmărit.

22. În consecință, este necesar să se concluzioneze că prin limitarea (...) la 3000 hl, pentru un producător în decursul unui an, cantitatea de bere și de băuturi răcoritoare care pot fi comercializate în ambalaje neautorizate, în ceea ce privește importurile acestor produse care provin din alte state membre, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30 din Tratatul CEE.

Protecția mediului nu este singura noutate în acest catalog. În cauza *Familiapress*^[161], CEJ a recunoscut pluralismul presei ca o valoare ce poate legitima o măsură națională care încălca art. 34. Oferirea de premii pentru jocuri din reviste putea elimina ziarele mai mici care nu își puteau permite să facă astfel de oferte. În cauza *Cinéthèque*^[162], CEJ a fost dispusă să recunoască faptul că promovarea anumitor tipuri de artă putea constitui un obiectiv justificabil în contextul dreptului UE. În același timp, în cauza *Torfaen*^[163], a acceptat că normele care guvernează orele de deschidere ale magazinelor urmăresc un scop justificabil prin faptul că astfel de norme reflectă anumite opțiuni sociale și politice care pot varia de la un stat membru la altul^[164]. Și siguranța rutieră poate fi o justificare^[165]. Mai

[161] Cauza C-368/95, *Vereinigste Familiapress Zeitungsverlags-und vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag* [1997] ECR I-368.

[162] Cauzele 60 și 61/84, [1985] ECR 2605.

[163] Cauza 145/88, [1989] ECR 3851.

[164] Deși normele analizate în cauzele *Cinéthèque* și *Torfaen* ar fi probabil excluse acum din sfera de aplicare a art. 34, recunoașterea acestor motive de justificare obiectivă poate prezenta relevanță pentru cauzele care se încadrează în art. 34 chiar și după *Keck*.

[165] Cauza C-110/05, *Comisia/Italia* (*supra*, nota 69), pct. 60.

mult decât atât, din cauza *Schmidberger* reiese clar că protecția drepturilor fundamentale poate prezenta importanță ca justificare a unei măsuri aplicabile uniform.

Cauza C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge/Austria

[2003] ECR I-5659

CEJ a statuat că o decizie a Austriei de a nu interzice o demonstrație a unui grup ecologist care a dus la închiderea autostrăzii Brenner intra sub incidența actualului articol 34, întrucât împiedica schimburile comerciale în perioada respectivă. CEJ a examinat apoi dacă restricția era justificată, în special deoarece guvernul austriac, permițând demonstrația, a fost influențat de considerente referitoare la libertatea de exprimare și de asociere, astfel cum sunt acestea consacrate de CEDO și de Constituția austriacă. CEJ a acceptat că drepturile fundamentale fac parte din ordinea juridică comunitară, dar că aceste drepturi și principiile privind libera circulație a mărfurilor nu au un caracter absolut.

CEJ

81. În aceste condiții, este necesar să se efectueze o evaluare comparativă a intereselor în cauză și să se stabilească, ținând seama de toate circumstanțele fiecărui caz în parte, dacă s-a păstrat un echilibru corect între aceste interese.

82. În această privință, autoritățile competente dispun de o largă putere de apreciere. Cu toate acestea, este necesar să se verifice dacă restricțiile privind comerțul intracomunitar sunt proporționale cu scopul legitim urmărit, și anume (...) protecția drepturilor fundamentale.

[CEJ a subliniat că demonstrații solicitaseră permisiunea guvernului austriac și că demonstrația era limitată ca întindere și ca durată.]

86. (...) nu se contestă faptul că prin intermediul demonstrației menționate, cetățenii și-au exercitat drepturile fundamentale, manifestând public o opinie pe care o consideră importantă în viața colectivității; de asemenea, nu se contestă faptul că această manifestație publică nu avea ca obiect obstrucționarea comerțului cu mărfuri de o anumită natură sau origine. (...)

87. (...) în speță, fuseseră luate diverse măsuri administrative și adiacente de către autoritățile competente pentru a limita pe cât posibil perturbările circulației rutiere. (...)

88. De altfel, este evident că incidentul izolat despre care este vorba nu a determinat un climat general de insecuritate, astfel încât să aibă un efect de descurajare la nivelul fluxurilor de schimb intracomunitare în ansamblul lor. (...)

89. În cele din urmă, (...) autoritățile naționale competente au fost îndreptățite să considere că o simplă interdicție a acesteia ar fi reprezentat o ingerință inacceptabilă asupra drepturilor fundamentale ale manifestanților de a se reuni și de a-și exprima pașnic opinia în public.

[CEJ a acceptat că soluțiile alternative ar fi putut duce la perturbarea mai gravă a comerțului, cum ar fi în cazul unei demonstrații neautorizate.]

93. (...) autoritățile naționale, luând în considerare larga putere de apreciere care trebuie să le fie recunoscută în domeniu, au putut considera în mod rezonabil că obiectivul demonstrației menționate, urmărit în mod legitim, nu putea fi atins, în speță, prin măsuri mai puțin restrictive asupra comerțului intracomunitar.

(G) CERINȚELE IMPERATIVE ȘI ARMONIZAREA

O măsură de armonizare a UE poate face imposibilă valorificarea de către un stat a unei cerințe imperative^[166]. Producerea acestui efect depinde de faptul dacă măsura comunita-

^[166] A se vedea, e.g., cauza C-383/97, *Procesul penal împotriva lui Van der Laan* [1999] ECR I-731.

vă urmărește o armonizare totală sau una minimă. Discuția anterioară pe acest subiect se aplică și aici^[167].

(H) REZUMAT

- i. Curtea a dat dovadă de creativitate în cauza *Cassis* când a stabilit cerințele imperative și de atunci a demonstrat o flexibilitate similară, adăugând noi justificări pe acea listă. Deloc surprinzător, Curtea a interpretat cerințele în mod strict, obligând statele membre să demonstreze că o apărare este cu adevărat justificată raportat la starea de fapt. Există, însă, două motive de îngrijorare.
- ii. În primul rând, linia de demarcație dintre cerințele imperative și art. 36 este problematică. S-a susținut că ar trebui să se aplice aceleași justificări de interes public indiferent de caracterul discriminatoriu sau nediscriminatoriu al măsurii. Natura discriminatorie sau nediscriminatorie a măsurii nu ar prezenta relevanță decât pentru aplicarea justificării la starea de fapt din cauză.
- iii. În al doilea rând, decizia dacă cerințele imperative oferă o apărare statului membru poate implica un exercițiu dificil de punere în balanță a diferitelor elemente, pentru CJUE și pentru instanțele naționale cărora CJUE le delegă multe astfel de aspecte. Acest subiect va fi examinat mai detaliat în următoarea secțiune.

11. LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR ȘI CASSIS: PERSPECTIVA MAI LARGĂ

(A) RĂSPUNSUL COMISIEI LA CASSIS

Hotărârea din *Cassis* a constituit parțial un răspuns la dificultățile întâmpinate de Comisie pentru a obține acceptarea de către statele membre a măsurilor de armonizare. Hotărârea califica normele uniform aplicabile care restrângeau comerțul ca fiind incompatibile cu art. 34, afară numai dacă puteau fi justificate printr-o cerință imperativă, inclusiv în absența măsurilor de armonizare relevante. Prin urmare, *Cassis* a promovat integrarea pe piața unică și a înlăturat necesitatea adoptării multor dispoziții de armonizare.

Jurisprudența CEJ nu poate fi privită în mod izolat. Ea a produs un impact asupra modului în care celelalte instituții comunitare își percep rolul. Comisia nu a întârziat să răspundă inițiativei Curții, publicând o comunicare în care își făcea cunoscută interpretarea pe care o dădea hotărârii *Cassis* și rolul său legislativ în acest domeniu.

Comunicarea Comisiei, 3 octombrie 1980 [1980] JO C256/2

Orice produs importat dintr-un alt stat membru trebuie să fie, în principiu, admis pe teritoriul statului membru de import dacă a fost fabricat în mod legal, adică este conform normelor și procedurilor de fabricare care sunt acceptate în mod obișnuit și tradițional în țara de export și dacă este comercializat în mod legal pe teritoriul acesteia din urmă.

(...)

^[167] A se vedea *supra*, pp. 784-785.

Curtea acceptă excepții de la acest principiu numai în condiții foarte stricte; barierele în calea comerțului rezultate din discrepanțele dintre normele comerciale și tehnice sunt admisibile numai:

- dacă normele sunt necesare, în sensul de adecvate și nu excesive, pentru a satisface cerințele imperative (...);
- dacă normele servesc unui scop de interes general suficient de important pentru a justifica o excepție de la o regulă fundamentală a tratatului cum ar fi libera circulație a mărfurilor;
- dacă normele sunt esențiale pentru atingerea unui astfel de scop, adică reprezintă mijlocul cel mai potrivit și, în același timp, care stânjenește cel mai puțin comerțul.

[Apoi Comisia a fixat o serie de orientări în lumina hotărârii Curții.]

Principiile deduse de Curte sugerează că un stat membru nu poate, în principiu, să interzică vânzarea pe teritoriul său a unui produs fabricat și comercializat în mod legal într-un alt stat membru, chiar dacă produsul este fabricat conform unor cerințe tehnice și de calitate care diferă de cele impuse pentru produsele naționale. În cazul în care un produs îndeplinește în mod „corespunzător și satisfăcător” obiectivul legitim al propriilor norme ale unui stat membru (siguranța publică, protecția consumatorilor sau a mediului etc.), țara de import nu poate justifica interzicerea vânzării acestuia pe teritoriul său, pretinzând că modul în care satisface obiectivul este diferit de cel impus produselor naționale.

Într-un astfel de caz, o interdicție absolută a vânzării nu poate fi considerată „necesară” pentru a satisface „cerințele imperative”, deoarece ea nu ar constitui o „garanție esențială” în sensul definit în hotărârea Curții.

Prin urmare, Comisia va trebui să confrunte și să rezolve problema ridicată de un ansamblu de norme comerciale care prevăd că produsele fabricate și comercializate într-un stat membru trebuie să respecte condiții tehnice și calitative pentru a fi admise pe piața altui stat, mai ales în cazurile în care barierele în calea comerțului ridicate de astfel de norme sunt inadmisibile conform criteriilor stricte stabilite de Curte.

Comisia se referă în special la normele care au ca obiect compoziția, denumirea, prezentarea și ambalarea, precum și la normele care impun respectarea anumitor standarde tehnice.

Lucrările de armonizare ale Comisiei vor trebui să fie direcționate de acum înainte în principal asupra legislațiilor naționale care produc un impact asupra funcționării pieței comune, în cazul cărora barierele în calea comerțului care trebuie înlăturate apar ca urmare a dispozițiilor naționale care sunt admisibile conform criteriilor stabilite de Curte.

Comisia se va concentra asupra sectoarelor care merită prioritate datorită relevanței economice pe care o prezintă pentru crearea unei piețe unice.

Există două teme importante în comunicarea Comisiei. Prima este cunoscută ca principiul *recunoașterii reciproce*^[168]. Mărfurile comercializate în mod legal într-un stat membru ar trebui, în principiu, să fie admise pe piața oricărui alt stat. Aceasta conduce la concurență între normele naționale sau concurență de reglementare. Un producător va trebui în mod normal să respecte normele naționale dintr-un singur stat pentru ca mărfurile sale să poată circula în mod liber în cadrul UE. Apoi, firmele au posibilitatea de a alege între diferite reglementări naționale. Consumatorii pot alege între produsele care respectă normele respective. Aceasta creează un „proces competitiv între diferite norme naționale: alegerea

[168] K. ARMSTRONG, „Mutual Recognition”, în BARNARD și SCOTT (*supra*, nota 21), Capitolul 9; M.P. MADURO, „So Close and Yet So Far: The Paradoxes of Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 814; K. NICOLAÏDIS, „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 682; J. PELKMANS, „Mutual Recognition in Goods. On Promises and Disillusions” (2007) 14 JEPP 699.

de către producători a statului în care să producă și cea a consumatorilor privind mărfurile pe care să le cumpere vor determina «cele mai bune norme»»^[169].

A doua temă se referă la strategia legislativă și executivă a Comisiei pentru normele comerciale post-*Cassis*. Această temă se va dovedi a fi cu două tășuri. Strategia urma să atace normele comerciale *inadmisibile* în lumina jurisprudenței *Cassis*, prin folosirea competenței conferite de art. 258 TFUE împotriva statelor membre recalcitrante. Procesul de armonizare urma să fie direcționat spre acele norme comerciale care erau *admisibile* conform testului *Cassis*. Astfel, efectul hotărârii *Cassis* a fost acela de a determina Comisia să își reorienteze programul legislativ și să se concentreze asupra normelor naționale care rămâneau valabile conform jurisprudenței Curții. În prezent, există un pachet de măsuri^[170] care constituie „Noul cadru legislativ pentru comercializarea produselor”^[171], ce va fi examinat în capitolul consacrat pieței unice^[172].

(B) PROBLEME CU PUNEREA ÎN APLICARE A STRATEGIEI CASSIS

Elementul central al strategiei CEJ și Comisiei este recunoașterea reciprocă^[173]. Presumpția generală este că aceasta funcționează foarte bine, însă problema nu este atât de simplă. Lucrarea Comisiei referitoare la recunoașterea reciprocă^[174] a subliniat faptul că aceasta nu funcționează întotdeauna eficient, așa încât Comisia a înaintat o serie de propuneri pentru a o îmbunătăți^[175]. Comisia trebuie să asigure o mai mare monitorizare a recunoașterii reciproce, care să fie completată cu măsuri menite să îmbunătățească gradul de conștientizare a recunoașterii reciproce de către producătorii de mărfuri și servicii. Statele membre ar trebui să se ocupe de cererile privind recunoașterea reciprocă în interiorul unui termen rezonabil și ar trebui să includă clauze privind recunoașterea reciprocă în legislația națională.

A fost adoptată legislație pentru a consolida libera circulație și recunoașterea reciprocă. Abordarea inițială^[176] s-a bazat pe schimbul de informații referitor la măsurile naționale care derogau de la libera circulație a mărfurilor. Această strategie nu a avut însă succes și a fost înlocuită în anul 2008^[177] cu o abordare mai fermă. Un stat membru care decide să împiedice sau să perturbe libera circulație a mărfurilor comercializate în mod legal pe teri-

[169] MADURO (*supra*, nota 2), 132.

[170] Decizia 768/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 iulie 2008 privind un cadru comun pentru comercializarea produselor și de abrogare a Deciziei 93/465/CEE a Consiliului [2008] JO L218/82; Regulamentul (CE) nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93 [2008] JO L218/30; Regulamentul nr. 764/2008 (*supra*, nota 104).

[171] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm.

[172] *Supra*, Capitolul 17.

[173] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/free-movement-non-harmois-ed-sectors/mutual-recognition/index_en.htm.

[174] Recunoașterea reciprocă în contextul continuării Planului de acțiune pentru piața unică, COM(1999) 299 final; Regulamentul nr. 764/2008 (*supra*, nota 104), pct. 4-6.

[175] Recunoașterea reciprocă (*supra*, nota 174), 7-12; Comunicarea interpretativă a Comisiei privind facilitarea accesului produselor pe piața altor state membre: aplicarea practică a recunoașterii reciproce [2003] JO C265/2.

[176] Decizia 3052/95/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 1995 privind stabilirea procedurii pentru schimbul de informații privind măsurile interne de derogare de la principiul liberei circulații a mărfurilor în cadrul Comunității [1995] JO L321/1.

[177] Regulamentul nr. 764/2008 (*supra*, nota 104).

toriu unui alt stat membru, pentru motivele enumerate în art. 36 TFUE sau datorită uneia dintre cerințele imperative din *Cassis*, trebuie să notifice în scris importatorul, care își poate prezenta observațiile prin contestarea deciziei într-un termen de douăzeci de zile. Apoi, statul membru adoptă o decizie definitivă în lumina acestor observații, decizie ce trebuie notificată importatorului și Comisiei. În cazul în care statul membru își menține decizia de a respinge sau de a restrânge importul, acesta trebuie să o motiveze. Această decizie trebuie să fie supusă unei căi de atac în fața instanțelor naționale. Mai mult decât atât, statele membre sunt obligate să instituie „Puncte de contact pentru produse” care oferă informații importatorilor referitor la normele tehnice aplicabile anumitor tipuri de produse, precum și informații referitoare la principiul recunoașterii reciproce în acel stat membru.

Acest regulament ar trebui examinat împreună cu Directiva 98/34^[178] privind furnizarea de informații referitoare la standardele și reglementările tehnice. Această măsură, cunoscută ca „Directiva informării reciproce sau a transparenței”, impune statelor o obligație de a informa Comisia înainte de adoptarea unei reglementări obligatorii de stabilire a unei specificații tehnice. Comisia notifică celelalte state și poate impune ca adoptarea măsurii naționale să fie întârziată cu până la șase luni pentru a putea fi avute în vedere eventuale modificări. O altă întârziere poate rezulta în cazul în care Comisia decide să meargă mai departe cu o directivă de armonizare pe acel subiect.

Intervenția legislativă pentru a asigura libera circulație și recunoașterea reciprocă a fost completată de inițiative judiciare, remarcându-se obligația de a insera în legislație clauze privind recunoașterea reciprocă, care provine din cauza *Foie Gras*^[179]. Francezii au impus anumite cerințe privind compoziția *foie gras*. Comisia a susținut că decretul francez cuprinzând cerințele pentru *foie gras* trebuie, de asemenea, să conțină o clauză privind recunoașterea reciprocă chiar în cuprinsul legislației, permițând produselor *foie gras* care fuseseră comercializate în mod legal în alt stat membru, să fie comercializate și în Franța. CEJ a fost de acord^[180]. De atunci înainte, orice stat care impune cerințe referitoare la caracteristicile unui produs și altele asemenea trebuie să includă și o clauză de recunoaștere reciprocă în respectivul act normativ, cu excepția cazului în care restricția poate fi justificată în temeiul art. 36 TFUE^[181]. Comisia a recunoscut importanța lor: „prin intermediul acestor clauze, nu numai persoanele private, ci și autoritățile naționale competente și șefii organelor de inspecție și control devin conștienți de felul în care trebuie aplicată recunoașterea reciprocă într-un anumit domeniu”^[182]. Astfel de clauze sunt deosebit de importante având în vedere dificultățile care persistă în cazul recunoașterii reciproce a produselor complexe din punct de vedere tehnic, aditivilor alimentari și altele asemenea^[183].

[178] Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice [1998] JO L204/37; cauza C-194/94, *CIA Security International SA/Signalson SA and Securitel SPRL* [1996] ECR I-2201; Aplicarea directivei 98/34/CE din 2002 până în 2005, COM(2007) 125 final.

[179] Cauza C-184/96, *Comisia/Franța* [1998] ECR I-6197.

[180] *Idem*, pct. 28.

[181] Cauza C-333/08, *Comisia/Franța* (*supra*, nota 116), pct. 61-62, AG Mazak.

[182] Recunoașterea reciprocă (*supra*, nota 174), 11. A se vedea, de asemenea, Rezoluția Consiliului din 28 octombrie 1999 privind recunoașterea reciprocă [2000] JO C141/5.

[183] Al doilea raport bianual privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cadrul pieței unice, COM(2002) 419 final.

(C) PROBLEME DECURGÂND DIN STRATEGIA CASSIS

Efectul *Cassis* a fost acela că politica comunitară avea să se dezvolte prin intermediul unei combinații de hotărâri judecătorești și elaborare de norme. Hotărârile judecătorești pronunțate de către CEJ ca urmare a hotărârii *Cassis* a dus la integrare negativă: normele comerciale erau incompatibile cu art. 34, în afară de cazul în care puteau fi justificate pe baza cerințelor imperative. Elaborarea de norme se folosea pentru normele naționale care supraviețuiau datorită cerințelor imperative și puneau astfel în continuare o problemă pentru integrarea pe piață. Aceasta a condus la integrarea pozitivă, în sensul că urmau să apară norme comunitare obligatorii pentru toate statele. Există însă patru probleme cu această strategie generală.

Prima problemă este faptul că ea depinde de aprobarea rezultatului unui proces în justiție. Dacă norma contestată nu a trecut testul *Cassis*, atunci aceasta ar trebui să fie înlăturată din dreptul național. Această concluzie este foarte bună, cu condiția să fie acceptată. Rezultatul a fost unul mai puțin satisfăcător în cazurile în care se considerase că norma comercială ar fi trebuit să fie menținută pe baza unei cerințe imperative. Astfel, spre exemplu, CEJ a statuat în general că normele naționale privind standardele de alimentație nu se justifică prin cerințele imperative, întrucât politica statului de import poate fi realizată prin intermediul unor norme mai puțin restrictive referitoare la etichetarea produsului. Weatherill a susținut cu convingere că adeseori CEJ adoptă o viziune viguroasă despre consumatori și că acordă relativ puțină atenție posibilității creării de confuzii în mintea consumatorului^[184]. Lasa a argumentat, de asemenea, că în comparație cu standardele alimentare, cerințele de etichetare ar putea să nu protejeze în mod corespunzător consumatorul.

H.-C. VON HEYDEBRAND U D LASA, *Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice Got it Wrong?*

(Libera circulație a produselor alimentare, protecția consumatorilor și standardele de alimentație în cadrul Comunității Europene: a înțeles oare greșit Curtea de Justiție?)^[185]

Înainte de toate, Curtea ar putea pur și simplu să nu aibă dreptate cu privire la faptul că consumatorii sunt informați în mod corespunzător prin intermediul etichetelor. Până la urmă, majoritatea consumatorilor nu par să acorde prea multă atenție informațiilor furnizate pe etichetă. (...)

În al doilea rând, abordarea Curții poate conferi un avantaj competitiv nedrept importatorului. (...) Consumatorul asociază cu numele sau prezentarea unui produs un produs național familiar de o anumită calitate, pe care produsul importat nu o întrunește și, prin urmare, probabil va fi indus în eroare. (...)

În al patrulea rând, jurisprudența Curții, dacă este să o aplicăm în mod strict pe termen lung, s-ar putea transforma într-o „junglă a etichetării” în care până și judecătorii ar aprecia că e dificil să pătrundă. (...)

[184] S. WEATHERILL, „Recent Case Law Concerning the Free Movement of Goods: Mapping the Frontiers of Market Deregulation” (1999) 36 CMLRev 51.

[185] (1991) 16 ELRev 391, 409-413. A se vedea, de asemenea, O. BROUWERS, „Free Movement of Foodstuffs and Quality Requirements: Has the Commission Got it Wrong?” (1988) 25 CMLRev 237; C. MACMAOLAIN, „Waiter! There's a Beetle in my Soup. Yes Sir, that's E120: Disparities between Actual Individual Behaviour and Regulating Food Labelling for the Average Consumer in EU Law” (2008) 45 CMLRev 1147.

În al cincilea rând, în timp ce resursele administrative sunt economisite datorită armonizării prealabile, autoritățile din statele membre trebuie să lupte cu standardele de alimentație ale diferitelor state membre, din moment ce produsul importat trebuie să fie „fabricat și comercializat în mod legal” în statul membru de export. (...)

În al șaselea rând, în funcție de piața produsului alimentar în discuție, recunoașterea reciprocă poate duce la discriminarea producătorilor situați în statul membru de import, dacă acel stat membru nu adaptează la timp standardul de alimentație. (...)

Mai important (...), statul membru de export poate, pe calea prejudiciului economic cauzat de discriminarea pozitivă, să impună de facto statului de import propriul standard de alimentație sau legislația sa privind alimentația lipsită de un astfel de standard. În practică a avut loc deja transferul activității de producție în statul membru de export, ca urmare a efortului de a asigura un segment al pieței naționale. (...)

În al șaptelea rând, preferința Curții pentru etichetare nu răspunde îndeajuns necesităților de pe plan local ale populației statului membru de import, în vederea definirii și clasificării alimentelor pe care le consumă potrivit concepțiilor, așteptărilor și obiceiurilor lor. (...)

A doua problemă se referă la exercițiul de comparare realizat ca urmare a art. 36 și cerințelor imperative. CEJ trebuie să stabilească echilibrul dintre integrarea pieței și atingerea altor obiective ale societății, în momentul în care decide cu privire la legitimitatea unor astfel de justificări. Aceasta poate pune probleme și instanțelor naționale, după reiese cu ușurință din cauzele *Sunday Trading* și din jurisprudența mai recentă. Astfel, în cauza *de Agostini*^[186], instanța națională a trebuit să decidă dacă interdicția asupra publicității afecta mărfurile importate în mod diferit față de mărfurile naționale, dacă satisfăcea o cerință imperativă și dacă era proporțională. În cauza *Familiapress*^[187], interdicția importului de ziare care oferă premii a fost considerată ca încălcând art. 34. Instanța națională trebuia să decidă dacă interdicția putea fi justificată pe motivul că reprezenta o metodă proporțională de a menține diversitatea presei și dacă acel obiectiv putea fi realizat prin mijloace mai puțin restrictive. Mai mult decât atât, instanței naționale i se cerea să decidă cu privire la gradul de concurență dintre ziarele care ofereau premiile și acele ziare mai puțin puternice, care nu își permiteau să facă acest lucru și să aprecieze măsura în care ar fi scăzut vânzările acestora din urmă în cazul în care primele ar fi putut fi oferite spre vânzare.

A treia problemă se referă la echilibrul dintre integrarea pieței și funcția protecționistă asumată de normele naționale. Ar putea fi necesare inițiative legislative ale UE pentru a garanta că funcția protecționistă a anumitor norme comerciale nu este pierdută din vedere, din dorința de a consolida integrarea pe piața unică^[188]. Astfel, unele grupuri de consumatori erau îngrijorate că liberalizarea comerțului ar putea produce consecințe negative asupra siguranței consumatorilor^[189]. Este adevărat că siguranța poate fi luată în considerare în temeiul cerințelor imperative din *Cassis*. Cu toate acestea, după cum arată Weatherill și Beaumont, regulile stabilite în *Cassis* prezintă un risc inerent. Riscul constă în faptul că „Curtea a introdus un test juridic care tinde să încline balanța departe de protecția socială legitimă, spre o economie de piață liberă prea puțin reglementată (poate nere-

[186] Cauzele C-34-36/95 (*supra*, nota 59).

[187] Cauza C-368/95 (*supra*, nota 161).

[188] A se vedea, totuși, cauza C-320/93, *Lucien Ortscheit GmbH/Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH* [1994] ECR I-5243, pentru recunoașterea existenței acestei probleme în mediul judiciar.

[189] K.J. ALTER și S. MEUNIER-AITSAHALIA, „Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision” (1994) 26 *Comparative Political Studies* 535, 544.

glementată), în care, *inter alia*, standardele de protecție a consumatorului vor fi scăzute”^[190]. Armonizarea pozitivă prin intermediul normelor UE poate fi necesară pentru a garanta nivelul adecvat de protecție în domeniul în cauză.

Ultima problemă se referă la repartizarea competențelor de reglementare între UE și statele membre. Interpretarea art. 34 servește pentru a defini sfera competenței de reglementare lăsată statelor membre și măsura în care este necesară armonizarea comunitară. Aceasta implică alegeri importante.

M. MADURO, *We the Court, the European Court of Justice
and the European Economic Constitution*

(Noi, Curtea: Curtea Europeană de Justiție și Constituția Economică Europeană)^[191]

[Articolul 30 trebuie citit ca art. 34 TFUE]

Alegerile instituționale privind repartizarea competențelor de reglementare pot fi detectate în diferite interpretări ale articolului 30 [28], iar coordonarea acestuia cu regulile tratatului privind armonizarea poate fi reprezentată prin trei modele constituționale ideale ale Constituției Economice Europene: modelul constituțional centralizat, modelul constituțional competitiv și modelul constituțional descentralizat. Modelul centralizat reacționează la eroziunea competențelor naționale de reglementare prin intermediul articolului 30, favorizând un proces de integrare a pieței prin intermediul înlocuirii legilor naționale cu legislația comunitară. Modelul competitiv promovează „concurența între normele naționale”, în special prin intermediul principiului recunoașterii reciproce a legislațiilor naționale. În cadrul modelului descentralizat, statele păstrează competențele de reglementare, dar în același timp, sunt împiedicate să dezvolte politici protecționiste. Aceste modele reprezintă mecanisme euristice. Ele sunt toate prezente – și concurează unul cu celălalt – în cadrul Uniunii Europene. (...) Acestea pot fi legate pe rând de trei viziuni diferite ale Constituției Economice Europene și ale legitimității ei.

Prima susține că integrarea negativă decurgând din aplicarea normelor integrării pieței trebuie să fie urmată de integrarea pozitivă, care este legitimată prin dezvoltarea mecanismelor democratice tradiționale în cadrul Uniunii Europene.

A doua susține constituționalizarea integrării negative. Instituțiile Uniunii Europene nu au nevoie de procese democratice tradiționale, din moment ce piața este lăsată să dețină puterea. (...) Această viziune protejează libertatea pieței și drepturile persoanelor private împotriva puterii publice.

A treia viziune încă mai consideră legitimarea democratică națională ca fiind sursa supremă de legitimitate. Legitimitatea Constituției Economice Europene derivă din aceasta și este astfel condiționată. (...)

Discuțiile privind articolul 30 și reglementările europene sunt în primul rând discuții privind aceste modele constituționale economice și legitimitatea diferită pe care o presupun.

12. CONCLUZII

- i. CEJ a avut deschise anumite opțiuni fundamentale în momentul interpretării art. 34. Ea ar fi putut limita sfera de aplicare a acestui articol la măsurile discriminatorii sau protecționiste. Curtea a ales să nu facă acest lucru și a extins sfera art. 34, astfel încât

[190] *Supra*, nota 42, 600.

[191] (Hart, 1998), 108-109.

să cuprindă și normele uniform aplicabile. Nicio alegere nu este lipsită de consecințe, teorie care se aplică tot atât de mult în cazul alegerilor făcute de instanțe, ca și celor făcute de alți factori de decizie.

- ii. *Consecința legislativă* a hotărârii *Cassis* a fost cuprinzătoare. Hotărârea a facilitat crearea unei piețe unice. Comisia și-a reorientat strategia legislativă, concentrându-se asupra normelor comerciale rămase valabile în lumina *Cassis* și care puteau fi justificate prin cerințele imperative. Armonizarea avea să aibă loc în temeiul art. 114.
- iii. *Consecința judiciară* a hotărârii *Cassis* a fost la fel de importantă. Justițiabilii au încercat să conteste tot felul de norme comerciale naționale, pretinzând că ar constitui un obstacol direct sau indirect, real sau potențial, în calea comerțului UE. Aceasta a determinat CEJ să își regândească propria jurisprudență în *Keck*, într-o încercare de a stăvili valul de litigii. Distincția dintre normele care se referă la caracteristicile mărfurilor și cele care țin de modalitățile de vânzare s-a dovedit fragilă. CEJ a adus din ce în ce mai mult modalitățile de vânzare în sfera de aplicare a art. 34, fie tratându-le ca referitoare la caracteristicile mărfurilor, fie întrucât se aplicau inegal, în fapt sau în drept, la produsele de import. Accesul pe piață a devenit tot mai important în raționamentul CEJ, după cum reiese din jurisprudența privind utilizarea produselor.
- iv. *Cassis* a produs, de asemenea, și o altă consecință pe plan judiciar, de ordin secundar. CEJ a trebuit să decidă dacă un stat membru putea invoca în mod legitim în apărare o cerință imperativă. Curtea a fost obligată să facă alegeri dificile între imperativele integrării pieței și urmărirea altor scopuri sociale. Instanțele naționale se confruntă adeseori cu probleme complexe empirice și normative, la momentul stabilirii aplicabilității cerințelor imperative.
- v. *Cassis* a produs importante consecințe în ceea ce privește activitatea de reglementare. Statele membre au pierdut competența de reglementare, ele nemaiputând să își aplice normele comerciale în privința mărfurilor importate. Acest lucru a trebuit să fie acceptat datorită recunoașterii reciproce, cu excepția cazului în care normele puteau fi justificate pe baza unei cerințe imperative. UE a dobândit competența de reglementare, din moment ce existența unei cerințe imperative dovedite introducea în schemă art. 114.

13. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (ed. a 4-a, Oxford University Press, 2014);
- BARNARD, C. și SCOTT, J. (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002);
- MADURO, M.P., *We the Court, The European Court of Justice and the European Economic Constitution* (Hart, 1998);
- NIC SHUIBHNE, N., *Regulating the Internal Market* (Edward Elgar, 2006);
- NIC SHUIBHNE, N., *The Coherence of EU Free Movement Law, Constitutional Responsibility and the Court of Justice* (Oxford University Press, 2014);

OLIVER, P. și ENCHELMAIER, S., *Oliver on Free Movement of Goods in the Union* (ed. a 5-a, Hart, 2010);

WOODS, L., *Free Movement of Goods and Services within the European Community* (Ashgate, 2004).

(b) Articole

ARMSTRONG, K., „Mutual Recognition”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 9;

BARNARD, C., „Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw” (2001) 26 ELRev 35;

BARNARD, C., „Trailing a New Approach to Free Movement of Goods” (2009) 68 CLJ 288;

BARNARD, C. și DEAKIN, S., „Market Access and Regulatory Competition”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 8;

BIONDI, A., „Free Trade, a Mountain Road and the Right to Protest: European Economic Freedoms and Fundamental Individual Rights” [2004] EHRLRev 51;

DE BÚRCA, G., „Unpacking the Concept of Discrimination in EC and International Trade Law”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 7;

CHALMERS, D., „Repackaging the Internal Market – The Ramifications of the *Keck* Judgment” (1994) 19 ELRev 385;

CONNOR, T., „Accentuating the Positive: The «Selling Arrangement», the First Decade and Beyond” (2005) 54 ICLQ 127;

DAVIES, G., „«Process and Production Method»-Based Trade Restrictions in the EU” (2007-8) 10 CYELS 69;

DERLÉN, M. și LINDHOLM, J., „Article 28 EC and Rules on Use: A Step Towards a Workable Doctrine on Measures Having Equivalent Effect to Quantitative Restrictions” (2009-10) 16 CJEL 191;

DOUGAN, M., „Minimum Harmonization and the Internal Market” (2000) 37 CMLRev 853;

ENCHELMAIER, S., „The Awkward Selling of a Good Idea, or a Traditionalist Interpretation of *Keck*” (2003) 22 YBEL 249;

GORMLEY, L.W., „Silver Threads among the Gold ... 50 Years of the Free Movement of Goods” (2008) 31 Fordham Int LJ 1637;

HILSON, C., „Discrimination in Community Free Movement Law” (1999) 24 ELRev 445;

HORSLEY, T., „Unearthing Buried Treasure: Articolul 34 TFEU and the Exclusionary Rules” (2012) 37 ELRev 734;

JANSSON, M. și KALIMO, H., „*De minimis* Meets «Market Access»: Transformations in the Substance – and the Syntax – of EU Free Movement Law?” (2014) 51 CMLRev 523;

KOUTRAKOS, P., „On Groceries, Alcohol and Olive Oil: More on Free Movement of Goods after *Keck*” (2001) 26 ELRev 391;

KRENN, C., „A Missing Piece in the Horizontal Effect «Jigsaw»: Horizontal Direct Effect and the Free Movement of Goods” (2012) 49 CMLRev 177;

- MADURO, M.P., „Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedoms and Political Rights” (1997) 3 ELJ 55;
- MADURO, M.P., „So Close and Yet So Far: The Paradoxes of Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 814;
- NICOLAÏDIS, K., „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition” (2007) 14 JEPP 682;
- OLIVER, P. și ROTH, W.-H., „The Internal Market and the Four Freedoms” (2004) 41 CMLRev 407;
- PELMANS, J., „Mutual Recognition in Goods. On Promises and Disillusions” (2007) 14 JEPP 699;
- PRETE, L., „Of Motorcycle Trailers and Personal Watercrafts: The Battle over *Keck*” (2008) 35 LIEI 133;
- REICH, N., „The «November Revolution» of the European Court of Justice: *Keck*, *Meng* and *Audi* Revisited” (1994) 31 CMLRev 459;
- SCOTT, J., „Mandatory or Imperative Requirements in the EU and the WTO”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 10;
- SNELL, J., „The Notion of Market Access: A Concept or a Slogan?” (2010) 47 CMLRev 437;
- SPAVENTA, E., „Leaving *Keck* Behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in *Commission v Italy* and *Mickelsson and Roos*” (2009) 34 ELRev 914;
- SZYDŁO, M., „Export Restrictions within the Structure of Free Movement of Goods: Reconsideration of an Old Paradigm” (2010) 47 CMLRev 753;
- TRYFONIDOU, A., „Further Steps on the Road to Convergence among the Market Freedoms” (2010) 35 ELRev 36;
- WEATHERILL, S., „After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification” (1996) 33 CMLRev 885;
- WEATHERILL, S., „Pre-Emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 2;
- WEILER, J.J., „From *Dassonville* to *Keck* and Beyond: An Evolutionary Reflection on the Text and Context of the Free Movement of Goods”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 10;
- WENNERAS, P. și BOE MOEN, K., „Selling Arrangements, Keeping *Keck*” (2010) 35 ELRev 387;
- WHITE, E., „In Search of the Limits to Article 30 of the EEC Treaty” (1989) 26 CMLRev 235;
- WILS, W.P.J., „The Search for the Rule in Article 30 EEC: Much Ado About Nothing?” (1993) 18 ELRev 475;
- WILSHER, D., „Does *Keck* Discrimination Make any Sense? An Assessment of the Non-Discrimination Principle within the European Single Market” (2008) 33 ELRev 3.

LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR ȘI UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Capitolul de față tratează libera circulație a capitalurilor și uniunea economică și monetară (UEM).
- ii. Discuția se axează inițial pe libera circulație a capitalurilor, una dintre cele patru libertăți consacrate de Tratatul inițial de la Roma. Articolele din tratat au suferit modificări radicale ca urmare a Tratatului de la Maastricht. În prezent, există un volum crescând de jurisprudență asupra acestor dispoziții, care ridică probleme similare celor întâlnite în contextul mărfurilor, persoanelor, dreptului de stabilire și al serviciilor.
- iii. În continuare, discuția se va îndrepta către UEM. Vom face o analiză a progresului către realizarea UEM și a argumentelor pro și contra UEM, precum și o analiză a poziției Băncii Centrale Europene (BCE). Discuția se va încheia cu o analiză al presiunilor asupra UEM în lumina crizei bancare și financiare.
- iv. Tratele cuprind dispoziții atât în ceea ce privește uniunea monetară, cât și cea economică. Uniunea monetară înseamnă, în esență, o monedă unică supravegheată de BCE. Sensul uniunii economice este mai neclar. Esența ideii este că sănătatea economiei fiecărui stat membru poate avea implicații asupra sănătății generale a economiei UE și asupra valorii monedei unice, în acest sens, a se vedea, spre exemplu, modul în care criza euro a fost precipitată de preocupările legate de economia grecească. Prin urmare, tratatele cuprind dispoziții pentru monitorizarea sănătății economiilor statelor membre. Întinderea acestor controale este, însă, o chestiune delicată, din moment ce acestea presupun imixtiunea UE în politica economică internă. Deficiențele controalelor anterioare erau, totuși, problematice, așa că legislația recentă a consolidat mecanismele de supraveghere.

2. LIBERA CIRCULAȚIE A CAPITALURILOR

(A) DISPOZIȚIILE ÎNȚIALE ALE TRATATELOR

Articolele 67-73 CEE cuprindeau dispozițiile inițiale referitoare la libera circulație a capitalurilor^[1], însă acestea erau mai puțin imperative decât cele aplicabile în cazul liberei circulații a mărfurilor, a lucrătorilor, a serviciilor și al libertății de stabilire. Astfel, deși art. 67 alin. (1) CEE impunea o obligație de eliminare treptată a restricțiilor asupra circulației capitalurilor pe durata perioadei de tranziție, aceasta era limitată la nivelul necesar pentru a asigura funcționarea adecvată a pieței comune. Această temă a fost transferată la art. 71, care solicita statelor membre să depună eforturi pentru a evita introducerea unor noi restricții de schimb asupra circulației capitalurilor. Formularea acestor articole din tratat a avut inevitabil un impact asupra abordării CEJ față de acest domeniu^[2]. Consiliul a adoptat diferite directive pe baza dispozițiilor relevante din tratat, cea mai importantă fiind Directiva Consiliului 88/361^[3].

(B) DISPOZIȚIILE ACTUALE: PRINCIPIUL DE BAZĂ

Tratatul de la Maastricht a revizuit complet dispozițiile privind libera circulație a capitalurilor, cu începere de la 1 ianuarie 1994^[4]. În prezent, art. 63 TFUE (fostul art. 56 CE) prevede:

(1) În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.

(2) În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind plățile între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe^[5].

Actualului art. 63 i s-a recunoscut efectul direct în cauza *Sanz de Lera*^[6]. CEJ a statuat că acesta prevedea o interdicție clară și necondiționată, pentru care nu era necesară nicio măsură de implementare. Faptul că rămânea la discreția statelor membre să întreprindă toate măsurile necesare pentru a preveni încălcarea actelor cu putere de lege și actelor administrative naționale cuprinse în cadrul actualului art. 65 alin. (1) lit. b) TFUE nu împiedica art. 63 să aibă efect direct, întrucât exercitarea unei astfel de puteri de apreciere era supusă controlului judiciar. Această hotărâre se referea la o acțiune împotriva

^[1] J. USHER, *The Law of Money and Financial Services in the European Community* (Oxford University Press, 1994), 14-16.

^[2] Cauza 203/80, *Casati* [1981] ECR 2595.

^[3] [1988] JO L178/5.

^[4] S. PEERS, „Free Movement of Capital: Learning Lessons or Slipping on Spilt Milk?”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Law of the Single European Market* (Hart, 2002), Capitolul 13; L. FLYNN, „Coming of Age: The Free Movement of Capital Case-Law 1993–2002” (2002) 39 CMLRev 773; J. SNELL, „Free Movement of Capital: Evolution as a Non-Linear Process”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 18.

^[5] Acestea nu acoperă normele procedurale naționale care guvernează acțiunea unui creditor care pretinde plata din partea unui debitor recalcitrant: cauza C-412/97, *ED Srl/Italo Fenocchio* [1999] ECR I-3845.

^[6] Cauzele C-163, 165, și 250/94, *Procesul penal împotriva lui Lucas Emilio Sanz de Lera* [1995] ECR I-4821, pct. 41-47; cauza C-101/05, *Skatteverket/A* [2007] ECR I-11531, pct. 20-27; cauza C-201/05, *Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue* [2008] ECR I-2875, pct. 90-91.

statului. Articolele din tratat au adesea efect direct vertical și orizontal și, astfel, pot fi invocate împotriva statului și a persoanelor private; nimic din raționamentul Curții în *Sanz de Lera* nu arată contrariul. După cum afirmă Usher^[7], nu ar fi greu de imaginat o situație în care conduita unilaterală a unei instituții financiare ar putea restrânge plățile între state. Această interpretare este întărită de faptul că art. 63 nu se referă numai la stat^[8]. Argumentul contrar s-ar putea deduce pe cale de analogie cu art. 34 privind libera circulație a mărfurilor, care fost, în mare, limitat la acțiunile împotriva statului^[9].

Dispozițiile tratatului nu definesc noțiunea de circulație a capitalurilor, dar CEJ a reținut că se poate face trimitere la lista exemplificativă din Directiva 88/361^[10]. Va fi de competența Curții să decidă, cu ajutorul directivei, dacă o măsură constituie o restricție asupra circulației capitalurilor. Astfel, o interdicție națională privind instituirea unei ipotecii în monedă străină era interzisă de art. 63^[11]. CEJ a decis că restricțiile asupra tranzacțiilor cu acțiuni și acțiuni privilegiate^[12] se încadrează la art. 63^[13]. La fel se întâmplă cu restricțiile la achiziționarea și dispunerea de proprietate^[14], cum ar fi cerințele privind autorizația administrativă prealabilă^[15]. Măsurile adoptate de un stat membru susceptibile să descurajeze rezidenții săi să obțină împrumuturi sau să facă investiții în alte state membre constituie restricții asupra circulației capitalurilor^[16].

Deși impozitarea directă rămâne în competența statelor membre, acestea trebuie să își exercite competența într-un mod compatibil cu dreptul UE și să evite discriminarea pe criteriul naționalității^[17]. Mai mult decât atât, este clar că art. 63 acoperă nu numai măsurile discriminatorii pe criteriul naționalității, ci și măsurile care ar putea împiedica mișcările de capital, chiar dacă nu sunt discriminatorii^[18]. CEJ a reținut că, dimpotrivă, un stat mem-

[7] USHER (supra, nota 1), 27.

[8] În cauza C-464/98, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Stefan și Republik Österreich* [2001] ECR I-173 un părât persoană privată a invocat art. 63 și în cauza C-213/04, *Burtscher/Stauder* [2005] ECR I-10309, pârâtul era o persoană privată, deși cauza se referea la o măsură de stat.

[9] Rațiunea existenței acestei limitări a art. 34 se bazează însă în mare parte pe suprapunerea care ar interveni în caz contrar între art. 34 și art. 101-102.

[10] Cauza C-222/97, *Procesul intentat de Trummer și Mayer* [1999] ECR I-1661, pct. 21; cauza C-452/01, *Ospelt/Schlossle Weissenberg Familienstiftung* [2003] ECR I-9743; cauza C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue* [2006] ECR I-11753, pct. 174-188.

[11] Cauza C-464/98, *Westdeutsche Landesbank* (supra, nota 8).

[12] Cauzele C-282-283/04, *Comisia/Tările de Jos* [2006] ECR I-9141; cauza C-171/08, *Comisia/Portugalia* [2010] ECR I-6817; cauza C-212/09, *Comisia/Portugalia*, EU:C:2011:717; cauzele C-105-107/12, *Tările de Jos/Essent NV*, EU:C:2013:677; cauza C-250/08, *Comisia/Belgia*, EU:C:2011:793.

[13] Cauza C-446/04, *Test Claimants in the FII Group* (supra, nota 10); cauza C-182/08, *Glaxo Wellcome GmbH & Co KG/Finanzamt München II* [2009] ECR I-8591.

[14] Cauza C-376/03, *D/Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen/buitenland te Heerlen* [2005] ECR I-5821; cauza C-443/06, *Erika Waltraud Ilse Hollmann/Fazenda Pública* [2007] ECR I-8491.

[15] Cauza C-302/97, *Konle/Repubblica Austria* [1999] ECR I-3099; cauza C-423/98, *Albore* [2000] ECR I-5965; cauzele C-515 și 527-540/99, *Reisch/Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg* [2002] ECR I-2157; cauza C-300/01, *Salzmann* [2003] ECR I-4899; cauza C-213/04, *Burtscher* (supra, nota 8).

[16] Cauza C-439/97, *Sandoz GmbH/Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland* [1999] ECR I-7041, pct. 19; cauza C-478/98, *Comisia/Belgia* [2000] ECR I-7587, pct. 18; cauza C-513/03, *Heirs of van Hilten-van der Heijden* [2006] ECR I-1957, pct. 44.

[17] Cauza C-80/94, *Wielockx/Inspecteur der Directe Belastingen* [1995] ECR I-2493, pct. 16; cauza C-251/98, *Baars/Inspecteur der Belastingen Particulieren/Ondernemingen Gorinchem* [2000] ECR I-2787, pct. 17; cauzele C-397 și 410/98, *Metallgesellschaft Ltd., Hoechst AG și Hoechst (UK) Ltd./Commissioners of the Inland Revenue și HM Attorney General* [2001] ECR I-1727, pct. 37; cauza C-242/03, *Ministre des Finances/Weidert și Paulus* [2004] ECR I-7379, pct. 12; cauza C-346/04, *Conjin/Finanzamt Hamburg-Nord* [2006] ECR I-6137, pct. 14-15.

[18] Cauza C-367/98, *Comisia/Portugalia* [2002] ECR I-4731, pct. 44-45; cauza C-174/04, *Comisia/Italia* [2005] ECR I-4933, pct. 12; cauza C-375/12, *Bouanich/Directeur des services fiscaux de la Drôme*, 13 martie 2014.

bru poate aplica un impozit pe venit, în ciuda faptului că acesta a fost deja impozitat într-un alt stat membru^[19], cu consecința că dubla impunere nu contravine liberei circulații a capitalurilor^[20].

Articolul 63 lasă impresia că circulația capitalurilor în cadrul UE și circulația capitalurilor între statele membre și țările terțe sunt tratate în același fel. Lucrurile nu stau așa din moment ce alte articole ale tratatului nuanțează aplicarea art. 63 în cazul țărilor terțe. Articolul 64 alin. (1) permite de fapt, ca restricțiile legale ale circulației capitalurilor, care existau la 31 decembrie 1993, să fie menținute, și art. 64 alin. (2) impune Consiliului doar să depună eforturi pentru a obține libera circulație în cazul statelor terțe, în cea mai mare măsură posibilă. Consiliul este, de asemenea, abilitat conform art. 66 să adopte măsuri de salvagardare în împrejurări excepționale, în care circulația capitalurilor provenind din state terțe sau destinate acestora provoacă sau amenință să provoace dificultăți grave în funcționarea uniunii economice și monetare. Astfel de măsuri nu pot dura mai mult de șase luni și nu pot fi adoptate decât în cazul în care sunt strict necesare.

(C) DISPOZIȚIILE ACTUALE: EXCEPȚIILE

Articolul 65 alin. (1) lit. a) se referă la impozitare și constituie una dintre principalele excepții de la art. 63. Acesta prevede că dispozițiile art. 63 nu aduc atingere dreptului statelor membre:

de a aplica dispozițiile incidente ale legislațiilor fiscale care stabilesc o distincție între contribuabili care nu se găsesc în aceeași situație în ceea ce privește reședința lor sau locul unde capitalurile lor au fost investite.

Articolul 65 alin. (1) lit. a) este subordonat în mod expres art. 65 alin. (3), care prevede că măsurile luate nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor și plăților. CEJ va decide dacă, spre exemplu, rezidenții și nerezidenții se situează pe poziții comparabile și dacă a existat discriminare^[21]. Pentru ca o diferență de tratament să nu fie considerată arbitrară în sensul art. 65 alin. (3), aceasta trebuie să fie justificată în mod obiectiv^[22]. Statul membru trebuie să demonstreze, spre exemplu, că tratamentul diferențiat urmărește să protejeze integritatea sistemului fiscal și era necesar pentru a atinge această finalitate. CEJ interpretează în mod strict această cerință. Astfel, în *Verkooijen*^[23], s-a reținut că o dispoziție națională care subordona acordarea unei exonerări de impozit asupra dividendelor achitate acționarilor, condiției ca societatea să își aibă sediul în Țările de Jos, era contrară dreptului UE. CEJ a respins apărarea în sensul că norma era justificată de încurajarea investițiilor în Țările de Jos, din moment ce astfel de obiective pur economice nu puteau justifica o limitare a unei

[19] Cauza C-513/04, *Kerckhaert și Morres/Belgia* [2006] ECR I-10967; cauza C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue* [2006] ECR I-11673; cauza C-128/08, *Jacques Damseaux/Belgia* [2009] ECR I-6923; cauza C-487/08, *Comisia/Spania* [2010] ECR I-4843, pct. 27.

[20] J. SNELL, „Non-Discriminatory Tax Obstacles in Community Law” (2007) 56 ICLQ 339, 358-366.

[21] Cauza C-279/93, *Schumacker* [1995] ECR I-225; cauza C-376/03, *D* (supra, nota 14); cauza C-374/04, *ACT Group Litigation* (supra, nota 19), pct. 46; cauza C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation* (supra, nota 10); cauza 375/12, *Bouanich* (supra, nota 18), pct. 45.

[22] USHER (supra, nota 1), 34.

[23] Cauza C-35/98, *Staatssecretaris van Financiën/Verkooijen* [2000] ECR I-4071; cauza C-512/03, *Blanckaert* [2005] ECR I-7685, pct. 42.

libertăți fundamentale. CEJ a respins de asemenea, argumentele conform cărora norma litigioasă se justifica pe motivul că ea era necesară pentru a menține coeziunea sistemului fiscal olandez^[24].

Articolul 65 alin. (1) lit. b) prevede că dispozițiile art. 63 nu aduc atingere dreptului statelor membre:

de a adopta toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege și a normelor lor administrative, în special în domeniul fiscal sau al supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare, de a stabili proceduri de declarare a circulației capitalurilor în scopul informării administrative sau statistice ori de a adopta măsuri justificate de motive de ordine publică sau siguranță publică.

Articolul 65 alin. (1) lit. b) este, de asemenea, subordonat art. 65 alin. (3): restricțiile nu pot constitui un mijloc de discriminare arbitrară etc. Articolul 65 alin. (1) lit. b) este divizat în două părți.

Prima parte acoperă întregul articol, în afară de trimiterea la ordinea publică și la siguranța publică. S-a susținut în mod convingător^[25] că aceasta „are legătură cu administrarea eficientă și punerea în aplicare a sistemului fiscal și cu supravegherea eficientă, spre exemplu, a băncilor și a societăților de asigurări, mai mult decât cu chestiuni principale de politică economică”, acestea din urmă făcând obiectul art. 143 și art. 144. Curtea va realiza o examinare atentă înainte să accepte această apărare. În cauza *Comisia/Belgia*^[26], CEJ a statuat că o normă națională care interzicea rezidenților belgieni să subscrie titluri de împrumut pe piața euroobligațiunilor intra în sfera de aplicare a art. 63. Guvernul belgian a susținut că măsura era justificată conform art. 65 alin. (1) lit. b), întrucât păstra coerența fiscală. Acest argument a fost respins, deoarece nu exista o legătură directă între vreun avantaj fiscal și un dezavantaj corespunzător care să trebuiască menținută pentru a asigura o astfel de coerență. Guvernul belgian a susținut în plus, că măsura litigioasă împiedica evaziunea fiscală din partea rezidenților belgieni și asigura o supraveghere fiscală eficientă. CEJ nu a fost de acord și a reținut că norma națională este disproporționată: o prezumție generală de evaziune fiscală nu poate justifica o măsură care aduce atingere unui articol din tratat.

A doua parte a art. 65 alin. (1) lit. b) se referă la ordinea publică și la securitatea publică. Pentru interpretarea acestei noțiuni, Curtea se inspiră din jurisprudența sa legată de celelalte libertăți. Excepția este de strictă interpretare, iar sarcina probei îi revine statului membru. Restricția trebuie să fie justificată pe baza unui interes public național de tipul celui menționat la art. 65 alin. (1) sau pe alte motive de interes public superior^[27]. De asemenea, restricția trebuie să fie proporțională și va fi înlăturată în cazul în care finalitatea dorită ar fi putut fi realizată pe calea unei măsuri mai puțin restrictive. În cauza *Scientology*

[24] A se vedea de asemenea, cauza C-251/98, *Baars* (supra, nota 17); cauza C-319/02, *Manninen* [2004] ECR I-7477; cauza C-265/04, *Bouanich/Skatteverket* [2006] ECR I-923; cauza C-386/04, *Centro di Musicologia/Finanzamt München für Körperschaften* [2006] ECR I-8203; cauza C-292/04, *Meilicke, Wiede, Stöffler/Finanzamt Bonn-Innenstedt* [2007] ECR I-1835; cauza C-43/07, *Arens-Sikken/Staatssecretaris van Financiën* [2008] ECR I-6887.

[25] *USHER* (supra, nota 1), 36.

[26] Cauza C-478/98 (supra, nota 16); cauza C-315/02, *Lenz/Finanzlandesdirektion für Tirol* [2004] ECR I-7063, pct. 45-49; cauza C-334/02, *Comisia/Franța* [2004] ECR I-2229, pct. 27-34; cauza C-451/05, *ELISA/Directeur général des impôts et Ministère public* [2007] ECR I-8251, pct. 91; cauza C-540/07, *Comisia/Italia* [2009] ECR I-10983, pct. 58; cauza C-39/11, *VBV – Vorsorgekasse AG/Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)*, EU:C:2012:327, pct. 29-38.

[27] Cauzele C-515 și 527-540/99, *Reisch* (supra, nota 15), pct. 33; cauza C-213/04, *Burtscher* (supra, nota 8), pct. 44; cauza C-174/04, *Comisia/Italia* (supra, nota 18), pct. 35; cauza C-326/07, *Comisia/Italia* [2009] ECR I-2291, pct. 70; cauza C-567/07, *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie/Woningstichting Sint Servatius* [2009] ECR I-9021.

International^[28], CEJ a statuat că o normă națională impunând autorizarea prealabilă a investițiilor de capital care amenințau ordinea publică sau securitatea publică se putea încadra, în principiu, în sfera art. 65 alin. (1) lit. b). Cu toate acestea, norma franceză în cauză, care nu preciza detalii suplimentare referitoare la amenințarea securității publice, a fost considerată prea imprecisă și, prin urmare, nu se putea încadra în sfera de aplicare a acestui articol^[29]. Totuși, în cauza *Comisia/Belgia*^[30], o normă națională care acorda guvernului o acțiune privilegiată („golden share”) în cadrul societăților de gaz și electricitate care fuseseră privatizate, permițând acestuia să controleze anumite dispoziții ulterioare cu privire la active strategice, a fost considerată ca încadrându-se în sfera de aplicare a art. 65 alin. (1) lit. b), întrucât garanta resursele de energie în eventualitatea unei crize și, prin urmare, se integra în securitatea publică^[31].

Articolul 65 alin. (2) prevede că dispozițiile acestui capitol nu aduc atingere aplicabilității restricțiilor privind dreptul de stabilire care sunt compatibile cu tratatul. Și acest articol este subordonat art. 65 alin. (3). Aceste restricții includ, prin urmare, excepția activităților oficiale cuprinse în art. 51.

Articolele 143 și 144 conțin o altfel de nuanțare a art. 63. Aceste articole încetează să se aplice începând cu a treia etapă a UEM, cu excepția statelor care fac obiectul unei derogări, și se referă la crizele privind balanța de plăți. „Strategia” este de a avea mai întâi în vedere o soluție patronată de UE, pe calea art. 143, și apoi să se autorizeze acțiunea unilaterală a statului prin intermediul art. 144, în cazul în care prima nu este la îndemână.

3. UEM ȘI SISTEMUL MONETAR EUROPEAN: ÎNCERCĂRILE TIMPURI

Este necesară puțină istorie pentru a pune lucrurile în context. În 1969, șefii de stat au decis că trebuie redactat un plan în legătură cu UEM^[32]. A fost stabilit un comitet sub președinția lui Werner, primul-ministru al Luxemburgului. Acesta a concluzionat^[33] că UEM ar atrage fie convertibilitatea totală a monedelor europene, liberă de fluctuațiile ratelor de schimb, fie ca, de preferință, aceste monede să fie înlocuite cu o singură monedă comunitară. Raportul a fost urmat de o Rezoluție a Consiliului cu privire la realizarea UEM în etape^[34]. Cu toate acestea, progresul a fost oprit ca urmare a modificării situației economice. Raportul Werner s-a bazat pe premisa ratelor de schimb fixe, ceea ce aceasta a fost subminat la începutul anilor '70^[35]. În mare, ca urmare a problemelor economice ale SUA^[36], monedele europene au început să oscileze și s-a impus necesitatea urgentă de a le împie-

[28] Cauza C-54/99, *Association Eglise de Scientologie de Paris și Scientology International Reserves Trust/Primului Ministru* [2000] ECR I-1355; cauza C-20/09, *Comisia/Portugalia* [2011] ECR I-2637.

[29] Cauza C-423/98, *Albore* (supra, nota 15), pct. 17-24.

[30] Cauza C-503/99 [2002] ECR I-4809.

[31] A se compara totuși rezultatele diferite din cauza C-367/98, *Comisia/Portugalia* (supra, nota 18); cauza C-483/99, *Comisia/Franța* [2002] ECR I-4781; cauzele C-282-283/04, *Comisia/Tările de Jos* [2006] ECR I-9141.

[32] Pentru evoluțiile timpurii, F. SNYDER, „EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), 421-424.

[33] Suplimentul Buletinului CE 11-1970.

[34] [1971] JO C28/1.

[35] USHER (supra, nota 1), 138.

[36] D. SWANN, *The Economics of Europe, From Common Market to European Union* (ed. a 9-a, Penguin, 2000), 204-205.

dica să se îndepărteze prea mult unele de celelalte. Aceasta a constituit catalizatorul introducerii „șarpelui”, care a stabilit principiul că diferența dintre ratele de schimb a două state membre nu ar trebui să fie mai mare de 2,25%. Presiunile economice asupra anumitor state membre au dus însă, la îndepărtarea de „șarpe”, astfel că până în 1977, doar jumătate din cele zece state membre au rămas în limitele acestuia^[37].

O încercare mai generală de a da naștere stabilității monetare a prins contur în 1978 prin instituirea Sistemului Monetar European (SME)^[38], prin intermediul unei Rezoluții a Consiliului European^[39]. Există o nemulțumire crescândă referitoare la ratele de schimb fluctuante, care erau percepute ca producând un impact negativ asupra investițiilor transfrontaliere. În plus, circulația monedelor străine avea un efect destabilizator asupra monedelor europene^[40]. SME a instituit Mecanismul Ratei de Schimb (MRS) și Unitatea Monetară Europeană (ECU). Rata ECU era determinată pe baza unui coș al monedelor statelor membre. MRS funcționa prin fixarea, pentru fiecare stat participant, a unei rate de schimb față de ECU. Aceste valori erau determinate în mod colectiv. Odată ce valoarea fiecărei monede era stabilită în raport cu ECU, era posibilă determinarea valorii oricărei monede naționale în raport cu toate celelalte monede naționale. Aceste valori relative erau cunoscute drept cursuri de schimb centrale bilaterale. Orice țară participantă nu putea permite ratei sale de schimb să oscileze cu mai mult de 2,25% peste sau sub aceste cursuri de schimb centrale bilaterale, cu o bandă de excepție de 6%. Atunci când o monedă atingea limitele bilaterale față de altă monedă, era necesară intervenția băncilor centrale corespunzătoare pentru a corecta problema.

MRS a fost însă, destabilizat de crizele monetare din 1992-1993. Agenții de schimb speculau că anumite monede mai slabe nu se vor putea menține în cadrul benzilor relativ strâmte ale MRS. Băncile centrale au căutat să mențină integritatea MRS, dar nu au putut face față, în cele din urmă, presiunilor de piață. Lira italiană și cea sterlină au fost suspendate din MRS. Presiunile de piață continue au dus la lărgirea benzilor bilaterale la 15% și la devalorizarea anumitor monede care au rămas în MRS. Aceste măsuri au menținut în mod oficial MRS, dar i-au subminat rațiunea inițială, din moment ce ele au slăbit semnificativ eforturile de realizare a stabilității ratei de schimb.

4. UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ: CELE TREI ETAPE^[41]

(A) ETAPA ÎNTÂI ȘI RAPORTUL DELORS

În ciuda faptului ca Actul Unic European (AUE) nu conținea niciun angajament față de UEM, acesta declara în preambul că, în 1972, șefii de stat aprobaseră obiectivul înaintării către UEM. Acesta a constituit catalizatorul reintroducerii subiectului pe agenda politică a summit-ului de la Hanovra din 1988. S-a stabilit un comitet prezidat de Jacques Delors, președintele Comisiei, pentru a asista Consiliul European, care a prezentat un raport în

[37] *Idem*, 208.

[38] Buletinul CE 12-1978. Această Rezoluție a fost dublată de un Acord între băncile centrale naționale.

[39] SNYDER (*supra*, nota 32), 428-433.

[40] SWANN (*supra*, nota 36), 209-210.

[41] K. DYSON și K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford University Press, 1999).

cadru summit-ului de la Madrid în 1989^[42]. Raportul recomanda ca UEM să fie abordată în trei etape^[43].

Etapa întâi consta în finalizarea pieței interne, convergența economică mai strânsă și participarea tuturor statelor la MRS. Aceasta nu necesita crearea de noi competențe prin tratat. În etapa a doua trebuia să fie creat un Sistem European al Băncilor Centrale (SEBC) cu sarcina de a coordona politicile monetare naționale și de a formula o politică monetară comună a Comunității. Etapa a treia avea în vedere blocarea ratelor de schimb și apariția unei monede unice gestionate de SEBC. Raportul Delors a recunoscut că ar trebui să existe un control central asupra politicii fiscale naționale din moment ce, în caz contrar, acțiunea unui anumit stat ar putea avea consecințe dăunătoare asupra inflației sau ratelor dobânzilor în toate statele.

(B) ETAPA A DOUA ȘI ACORDUL DE LA MAASTRICHT

Tratatul de la Maastricht a pus bazele pentru UEM și a prevăzut că a doua etapă ar trebui să înceapă la 1 ianuarie 1994. „Arhitectura” dispozițiilor UEM se bazează pe o dihotomie între uniunea monetară și cea economică, rămasă în mare neschimbată în Tratatul de la Lisabona.

(i) Politica monetară

Uniunea monetară urmărea tocmai realizarea monedei unice, iar articolele din tratate erau puternic influențate de modelul economic ordoliberal german, care cerea independența BCE, guvernarea de către experți și prioritatea stabilității prețurilor. Aceste percepțe de bază erau consacrate în articolele inițiale din tratate. Independența BCE a fost consfințită la art. 130 TFUE, care prevede că BCE nu primește instrucțiuni din partea instituțiilor UE, a statelor membre sau a oricărui alt organism, fiind întărită și de art. 282 alin. (3) TFUE. Guvernarea de către experți a fost prevăzută în legătură cu structura decizională a BCE. Comitetul executiv este compus dintr-un președinte, un vicepreședinte și alți patru membri, care trebuie să fie experți recunoscuți în domeniul monetar sau bancar^[44]. Importanța expertizei a fost accentuată și mai mult de SEBC, care este compus din BCE și băncile centrale naționale, deși BCE și băncile centrale naționale a căror monedă este Euro sunt cele care dirijează politica monetară a UE^[45]. Stabilitatea prețurilor a fost pusă la loc de cinste între obiectivele politicii monetare a UE încă de la început, acum găsimu-se la art. 127 TFUE.

O parte integrantă a acordului de la Maastricht a fost faptul că politica monetară structurată în modul de mai sus a fost europeanizată. Acest fapt a fost întărit prin dispozițiile obligatorii ale tratatului care exclud instrucțiunile sau ingerințele din partea oricărui terț, indiferent că acesta ar fi un stat membru sau o altă instituție a UE. Importanța acestui principiu se reflectă în simetria art. 130 TFUE. Acesta impune în sarcina BCE, a băncilor centrale naționale și a celor implicați în procesul decizional al acestora o obligație de a nu solicita sau primi instrucțiuni din partea oricărei alte instituții, inclusiv instituțiile, organele,

[42] Raport privind Uniunea Economică și Monetară în Comunitatea Europeană (Comisia CE, 1988).

[43] SNYDER (*supra*, nota 32), 432-435.

[44] Art. 283 alin. (2) TFUE.

[45] Art. 282 alin. (1) TFUE.

oficiile sau agențiile UE, a oricărui guvern al statelor membre sau a oricărui alt organ. El impune de asemenea, în sarcina instituțiilor UE și a guvernelor statelor membre o îndatorire de a respecta acest principiu și a nu încerca să influențeze membrii organelor de decizie ale BCE sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea misiunii lor.

Faptul că politica monetară se situează cu adevărat în domeniul UE a fost consolidat prin dispozițiile Tratatului de la Lisabona referitoare la competențele UE. Articolul 3 TFUE afirmă clar că, pentru acele țări care au subscris la euro, politica monetară ține de competența exclusivă a UE, cu consecința că numai UE poate legifera și adopta acte obligatorii, cu rezerva că statele membre pot face acest lucru în cazul în care sunt împuternicite de către UE sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii^[46].

(ii) Politica economică

Soluțiile promovate de Acordul de la Maastricht au fost semnificativ diferite în materie de politică economică. Ele au fost construite pe două premise conexe, conservarea autorității naționale și conservarea răspunderii naționale.

Cea dintâi s-a reflectat în faptul că statele membre păstrau autoritatea fiscală pentru bugetele naționale, subordonată supravegherii și coordonării din partea UE, menite să convingă statele membre, cu posibilitatea ultimă a aplicării de sancțiuni, să își echilibreze bugetele și să nu înregistreze deficite excesive.

Cea din urmă, conservarea răspunderii naționale, a fost consecința celei dintâi. Aceasta își găsește cea mai puternică exprimare în dispoziția care nu permite sprijinirea financiară a statelor membre, art. 125 alin. (1) TFUE. Acesta prevede în esență că UE nu răspunde și nu își asumă angajamentele autorităților administrațiilor publice centrale, ale autorităților regionale sau locale, ale celorlalte autorități publice sau ale altor organisme publice și nici un stat membru nu răspunde și nu își asumă angajamentele unor astfel de organisme din alt stat membru^[47]. Mesajul era că guvernele naționale își păstrau autoritatea asupra politicii economice naționale, subordonată normelor tratatelor menite să le convingă să își echilibreze bugetele, corolarul fiind acela că, în cazul în care nu procedau astfel, răspunderea rămânea în sarcina lor.

Aceasta a fost „înțelegerea” la care s-a ajuns la Maastricht, iar trăsăturile principale au rămas neschimbate în Tratatul de la Lisabona, deși gradul de supraveghere a fost de fapt, redus în anii care au urmat. Statele membre au recunoscut conexiunea strânsă dintre politica economică și cea monetară. Ele au înțeles că sănătatea economică a economiilor individuale ale statelor membre ar putea produce un impact însemnat asupra evaluării euro, de unde necesitatea unei supravegheri și coordonări a politicii economice naționale. Ele au fost însă, atente la deciziile politice adoptate în cadrul și prin intermediul bugetelor naționale, inclusiv cele de natură redistributivă și nu au dorit să acorde UE un control prea mare asupra unor astfel de hotărâri, indiferent dacă era vorba de un nivel individual sau de un nivel de masă.

^[46] Art. 2 alin. (1) TFUE.

^[47] Această dispoziție a fost nuanțată într-o măsură limitată de art. 122 alin. (2) TFUE, care permite Consiliului, la propunerea Comisiei, să acorde asistență financiară unui stat membru aflat în dificultate sau care este serios amenințat de dificultăți grave, datorită unor catastrofe naturale sau unor evenimente excepționale situate în afara controlului său.

(C) ETAPA A TREIA ȘI CADRUL JURIDIC

A treia etapă a UEM trebuia să înceapă cel târziu la 1 ianuarie 1999. Comisia și Institutul Monetar European, precursorul BCE, trebuiau să raporteze Consiliului cu privire la progresul înregistrat de state către UEM. Aceste rapoarte trebuiau să examineze măsura în care statele au autonomizat băncile lor centrale și dacă fuseseră îndeplinite criteriile de convergență, o condiție prealabilă pentru ca un stat să adopte moneda unică^[48]. Statele membre care nu îndeplineau criteriile erau numite „state membre care fac obiectul unei derogări”. Pe baza acestor rapoarte, Consiliul evalua dacă fiecare stat membru îndeplinea condițiile necesare pentru adoptarea monedei unice. Consiliul întrunit la nivelul șefilor de stat și de guverne trebuia să decidă cu majoritate calificată, cel târziu până la 31 decembrie 1996, dacă majoritatea statelor membre îndeplineau condițiile pentru adoptarea unei monede unice. Dacă data de începere a celei de-a treia etape nu ar fi fost stabilită până la sfârșitul lui 1997, atunci a treia etapă ar fi fost considerată ca începând la 1 ianuarie 1999.

Decizia oficială a Consiliului, întrunit la nivelul șefilor de stat și de guverne, că statele candidate, cu excepția Greciei, au îndeplinit criteriile de convergență, a fost adoptată în 2 mai 1998. A treia etapă a UEM a început, în mod corespunzător, la 1 ianuarie 1999. Ratele de schimb ale țărilor participante au fost fixate în mod irevocabil și euro a devenit o monedă de sine stătătoare, în ciuda celor care s-au îndoit dacă unele state ar întruni într-adevăr criteriile de convergență^[49], având în vedere nivelurile înalte ale datoriilor Italiei și Belgiei. Regatul Unit a negociat un protocol de opt-out, care presupunea că acest stat să nu fie obligat să treacă la a treia etapă a UEM, chiar dacă îndeplinea criteriile de convergență. La 1 ianuarie 2002 au fost introduse noile bancnote și monede, iar monedele naționale au fost retrase din circulație spre sfârșitul lui februarie 2002. În prezent, optsprezece state membre au adoptat euro: Austria, Belgia, Cipru, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Portugalia, Slovacia, Slovenia și Spania.

5. UEM: BAZELE ECONOMICE

Înainte de examinarea dispozițiilor privind uniunea economică și monetară, este important să înțelegem, cel puțin în linii mari, argumentele economice în favoarea, respectiv contra unei monede unice^[50].

(A) PLEDOARIA ÎN FAVOAREA UEM

Pledoaria în favoarea UEM este construită, în esență, pe două argumente fundamentale adiacente. S-a susținut că UEM va promova creșterea economică și va da naștere unei mai mari stabilități a prețurilor prin intermediul unei inflații scăzute.

Argumentul în sensul că UEM va spori *creșterea economică* s-a bazat pe o serie de factori, dintre care cel mai important este *economisirea costurilor tranzacțiilor*. O monedă unică

[48] Art. 140 TFUE.

[49] SNYDER (*supra*, nota 32), 457-463.

[50] P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union* (ed. a 10-a, Oxford University Press, 2014).

înlătură costul schimburilor valutare ocazionate de circulația banilor în cadrul UE. Comisia a calculat că economiile totale s-ar ridica la aproximativ 25 miliarde de euro^[51].

Un factor la fel de important, deși contestat, îl reprezintă *legătura dintre piața unică și o monedă unică*. Aceasta a fost surprinsă cel mai viu în sloganul Comisiei – „o piață, o monedă”^[52]. Este posibilă existența unei piețe unice fără o monedă unică, însă s-a susținut că piața unică va funcționa mai bine cu o monedă unică. Având o monedă unică, agenții economici economisesc „costurile administrative” și nu trebuie să păstreze categorii diferite de prețuri pentru fiecare piață. Din perspectiva producătorului, aceasta facilitează dezvoltarea strategiilor de comercializare pentru UE ca întreg. Din perspectiva consumatorului, aceasta permite compararea directă a prețurilor produselor în diferite țări.

S-a afirmat de asemenea, că existența unei monede unice asigură protecție împotriva *costurilor asociate cu ratele valutare mari la schimb și devalorizarea competitivă* care pot „denatura piața unică prin transferul imprevizibil al avantajului între țări fără niciun fel de reguli”^[53]. În acest sens, „piața unică necesită o monedă unică nu numai pentru a o împinge mai departe, ci și pentru a o opri să alunece înapoi”^[54]. Astfel de fluctuații ale monedelor pot încetini creșterea economică, creând incertitudine pentru agenții economici, fapt care nu este favorabil investițiilor^[55]. Existența unor diferențieri mari între prețuri, alimentate de monedele diferite a dus, în plus, la încercări ale statelor membre de a împiedica importurile paralele și de a stânjeni schimburile intracomunitare.

S-a susținut că o monedă unică ar favoriza creșterea economică prin *scăderea ratelor dobânzilor și prin stimularea investițiilor*. Țările nu ar mai trebui să își ridice ratele dobânzilor deasupra nivelului celor germane pentru a-și împiedica monedele să scadă în raport cu marca germană^[56]. Proiectele de investiții „vor deveni economice, ceea ce nu erau atunci când trebuiau să obțină profituri mai mari pentru a rambursa banii scump împrumutați, pentru a compensa incertitudinea ratei de schimb și pentru a plăti acționarilor dividende mari”^[57].

Pledoaria în favoarea UEM s-a bazat, de asemenea, pe argumentul că aceasta promovează *prețuri stabile și o inflație redusă*. Depunătorii tind să câștige din inflația scăzută, din moment ce banii lor își păstrează mai mult timp puterea de cumpărare. Inflația îngreunează menținerea planurilor de afaceri pe termen lung și redistribuie venitul într-un mod arbitrar. Agenții economici suportă „costuri administrative” atunci când ratele de inflație sunt ridicate sau într-o schimbare constantă. MRS a impus o oarecare disciplină asupra ratelor inflației prin simplul fapt că țările și-au legat efectiv ratele de schimb la marca germană și au limitat folosirea devalorizării. Unele țări și-au supraevaluat ratele de schimb, aceasta fiind, în parte, explicația pentru crizele monetare din 1992 și 1993. S-a susținut că UEM oferă o modalitate mai bună, mai ieftină și mai stabilă de a reduce inflația, în special atunci când politica monetară este condusă de o bancă centrală independentă, care nu este supusă presiunilor politice pe termen scurt.

[51] O piață, o monedă (Comisia Europeană, 1990), Capitolul 3.

[52] Ibidem; Programul de lucru al Comisiei pentru 1998 (Comisia CE, 1997).

[53] C. JOHNSON, *In with the Euro, Out with the Pound* (Penguin, 1996), 47.

[54] Ibidem.

[55] Impactul fluctuațiilor monetare asupra pieței interne, COM(95)503 final.

[56] JOHNSON (supra, nota 53).

[57] Idem, 55.

(B) PLEDOARIA ÎMPOTRIVA UEM

Au existat o serie de argumente contradictorii aduse împotriva UEM. De dragul analizei, acestea pot fi împărțite în „dezaprobarea condiționată” și „respingerea categorică”.

Esența *argumentului dezaprobării condiționate* a fost aceea că statele membre nu erau pregătite pentru UEM, din moment ce nu puteau îndeplini criteriile de convergență, decât printr-o contabilitate creativă care pune la îndoială demersul într-o lumină defavorabilă. Aceasta s-a exemplificat prin scrisoarea semnată de 155 de profesori universitari germani, care afirmau că nu venise încă timpul UEM^[58], lucru exemplificat recent prin dificultățile create monedei euro de crizele financiare din Grecia, Irlanda și Spania. Mai mult decât atât, este destul de clar că UEM poate avantaja mai mult unele state decât pe altele.

Argumentul respingerii categorice a fost mai complex și a fost în parte politic, simbolic și economic.

Din perspectivă politică, unii au susținut că o monedă unică reprezenta un pas major către un super Stat European^[59]. O mare parte a politicii economice a fost transferată din teatru intern în cel comunitar. Guvernele naționale nu mai aveau opțiunea finală privind devalorizarea, iar dezbaterile parlamentare pe teme ca inflația, ratele dobânzilor și șomajul erau în mare inutile din moment ce competența asupra acestor aspecte era preluată de la forurile naționale și oferită BCE. S-a afirmat că aceasta ar amplifica problemele deficitului democratic în cadrul UE, având în vedere că stingerea competenței parlamentare naționale asupra unor astfel de chestiuni nu ar fi compensată de niciun control semnificativ din partea Parlamentului European^[60].

Din punct de vedere simbolic, unii considerau o monedă națională ca parte a ideii de naționalitate. Acest aspect a fost bine surprins de Johnson^[61]:

Susținătorii autonomiei monetare și a ratei de schimb afirmă că aceasta nu este perfectă, dar este preferabilă alternativei. Dezonoarea unei monede naționale poate părea mai bună decât decesul acesteia. Suveranitatea monetară este uneori considerată ca fiind o parte a suveranității naționale, astfel că renunțarea la aceasta implică o pierdere a independenței politice și, în cele din urmă, o uniune politică. Este aproape o pledoarie pentru „țara mea, bună sau rea”.

Din perspectivă economică, s-a susținut că o monedă unică ar duce la o varietate de consecințe nedorite. Prețurile ar crește, din moment ce agenții economici ar profita de transformarea monedelor naționale în moneda euro pentru a crește prețurile înainte de acomodarea consumatorilor cu noii bani^[62]. În plus, o monedă unică ar putea crea tensiuni, deoarece condițiile economice din statele membre au urmat cicluri diferite și prin urmare înlăturarea posibilității fluxului ratei de schimb a eliminat un mecanism semnificativ pentru ajustarea economică între state.

[58] *Financial Times*, 9 februarie 1998.

[59] J. REDWOOD, *The Single European Currency* (Tecla, 1995), 11-12.

[60] *Idem*, 19-20.

[61] JOHNSON (*supra*, nota 53), 87.

[62] REDWOOD (*supra*, nota 59), 22.

(C) UEM: ECONOMIE, POLITICĂ ȘI DREPT

Reiese cu ușurință că dezbatările privind UEM sunt numai parțial economice. Dimensiunea economică rămâne în umbra celei politice și acestea se manifestă adesea în formă juridică.

F. SNYDER, *EMU Revisited*
(UEM reevaluată)^[63]

Aspectele juridice ale UEM sunt uneori extrem de controversate, fie în mod public, fie în spatele ușilor închise ale negocierilor diplomatice și monetare. Dezbatările juridice și cele tehnice sunt adesea un fel de stenogramă a dezacordului politic. Teoriile economice concurente joacă frecvent același rol. Aceasta datează cu mult înainte ca UEM să fi devenit un obiectiv prioritar al Uniunii Europene. Aceasta nu înseamnă, desigur, că toate aspectele juridice ale UEM au fost sau sunt controversate din punct de vedere politic. Dar și în viitor există posibilitatea apariției frecvente a unor conflicte politice privind UEM, îmbrăcate în camuflaj juridic. Această relație dialectică dintre politică și drept, discursul politic și cel monetar și discursul politic și cel juridic nu ar trebui să surprindă. Forța motrice a UEM, inclusiv principalele sale aspecte juridice, a constituit-o dintotdeauna politica.

6. UEM: UNIUNEA MONETARĂ ȘI BCE

Dispozițiile privind uniunea monetară și economică sunt complexe. Cea dintâi va fi analizată în cadrul acestei secțiuni, cea din urmă în secțiunea care urmează. Articolul 119 TFUE este dispoziția principală.

(1) În vederea realizării obiectivelor prevăzute la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, acțiunea statelor membre și a Uniunii presupune, în condițiile prevăzute de tratate, instituirea unei politici economice întemeiate pe strânsa coordonare a politicilor economice ale statelor membre, pe piața internă și pe definirea obiectivelor comune și conduse în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.

(2) În paralel, în condițiile și în conformitate cu procedurile prevăzute în tratate, această acțiune presupune o monedă unică, euro, precum și definirea și aplicarea unei politici monetare unice și a unei politici unice a cursurilor de schimb, al căror obiectiv principal îl constituie menținerea stabilității prețurilor și, fără a aduce atingere acestui obiectiv, susținerea politicilor economice generale în Uniune, în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.

(3) Această acțiune a statelor membre și a Uniunii implică respectarea următoarelor principii directoare: prețuri stabile, finanțe publice și condiții monetare sănătoase, precum și o balanță de plăți stabilă.

(A) BCE ȘI SEBC

BCE, împreună cu băncile centrale naționale a căror monedă este euro, dețin responsabilitatea principală pentru politica monetară^[64]. BCE are personalitate juridică^[65]. Aceasta

[63] SNYDER (*supra*, nota 32), 468.

[64] Art. 282 alin. (1) TFUE.

[65] Art. 282 alin. (3) TFUE.

are un Comitet executiv și un Consiliu al guvernatorilor. Comitetul executiv este alcătuit dintr-un președinte, un vicepreședinte și alți patru membri care trebuie să fie experți recunoscuți în domeniul monetar sau bancar. Mandatul acestora este de opt ani și nu poate fi reînnoit^[66]. Consiliul guvernatorilor este compus din membrii Comitetului executiv plus guvernatorii băncilor centrale naționale a căror monedă este euro^[67]. Președintele BCE este invitat la întrunirile Consiliului pentru discutarea problemelor care afectează SEBC^[68] și în domeniile în care are atribuții. BCE este consultată asupra oricărui proiect de act al Uniunii, precum și asupra oricărui proiect de reglementare la nivel național și poate emite avize^[69]. Președintele și alți membri ai Comitetului executiv pot fi audiați în fața Parlamentului European^[70].

Independența BCE este consacrată în art. 130 TFUE care prevede că BCE nu poate primi instrucțiuni de la instituțiile comunitare, statele membre sau orice alt organ, aceasta fiind confirmată ulterior de art. 282 alin. (3) TFUE. Această independență se reflectă în structura decizională a BCE: președintele Consiliului și un membru al Comisiei pot participa la ședințele Consiliului guvernatorilor BCE, dar aceștia nu au drept de vot^[71]. BCE are competența de a adopta regulamente, de a lua decizii, de a adresa recomandări și de a emite avize^[72]. BCE este îndreptățită, în anumite condiții, să aplice amenzi sau penalități cu titlu cominatoriu, pentru neîndeplinirea obligațiilor cuprinse în regulamentele și deciziile sale^[73].

SEBC este compus din BCE și băncile centrale naționale, cu toate că BCE și băncile centrale naționale a căror monedă este euro sunt cele care stabilesc politica monetară a UE^[74]. SEBC este guvernat de organele de decizie ale BCE^[75]. Statutul SEBC și BCE este atașat tratatelor ca Protocol^[76].

A treia etapă a UEM a fost martora înființării Comitetului Economic și Financiar compus din cel mult doi membri aleși din statele membre, Comisie și BCE. Acest comitet are o serie de sarcini printre care^[77]: să formuleze avize la cererea Consiliului sau a Comisiei; să urmărească situația economică și financiară a statelor membre și a UE; să examineze situația privind libera circulație a capitalurilor și să contribuie la pregătirea lucrărilor Consiliului.

(B) POLITICA MONETARĂ

Obiectivele politicii monetare a UE sunt expuse la art. 127 TFUE. Obiectivul principal al SEBC este acela de a menține stabilitatea prețurilor. Fără a aduce atingere acestui obiectiv, SEBC trebuie să sprijine politicile economice generale ale UE în vederea atingerii obiectivelor fixate în art. 3 TUE. SEBC trebuie să acționeze în conformitate cu principiul unei

[66] Art. 283 alin. (2) TFUE.

[67] Art. 283 alin. (1) TFUE.

[68] Art. 284 alin. (2) TFUE.

[69] Art. 282 alin. (5) TFUE.

[70] Art. 284 alin. (3) TFUE.

[71] Art. 284 alin. (1) TFUE.

[72] Art. 132 alin. (1) TFUE.

[73] Art. 132 alin. (3) TFUE.

[74] Art. 282 alin. (1) TFUE.

[75] Art. 129 alin. (1), art. 282 alin. (2) TFUE.

[76] Protocol (nr. 4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene.

[77] Art. 134 alin. (2) TFUE.

economii de piață deschise, în care concurența este liberă și respectând principiile stabilite la art. 119 TFUE.

Sarcinile de bază ale SEBC sunt^[78]: definirea și punerea în aplicare a politicii monetare a UE; efectuarea operațiunilor de schimb; deținerea și administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre și promovarea bunei funcționări a sistemelor de plăți. În domeniile care țin de competențele sale, BCE trebuie să fie consultată cu privire la orice act comunitar și în anumite condiții, de către autoritățile naționale referitor la orice proiect de reglementare^[79]. BCE deține dreptul exclusiv de a emite bancnote în cadrul UE, deși emiterea efectivă a bancnotelor poate fi de asemenea, întreprinsă de băncile centrale naționale^[80].

SEBC trebuie să „contribuie” la buna desfășurare a politicilor promovate de alte autorități competente privind controlul prudențial al instituțiilor de credit și la stabilitatea sistemului financiar^[81]. În plus, Consiliul, hotărând în unanimitate, după consultarea Parlamentului European și a BCE, poate încredința BCE misiuni specifice privind politicile în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor de credit și a altor instituții financiare, cu excepția întreprinderilor de asigurări^[82].

(C) ASPECTE POLITICE: INDEPENDENȚA BĂNCII CENTRALE

Tratatul pune un accent deosebit pe independența BCE^[83]. Gradul de independență deținut de băncile centrale naționale variază^[84]. Gormley și Haan^[85] au identificat cinci criterii care conturează împărțirea responsabilităților între guvernele naționale și băncile lor centrale^[86].

Primul îl constituie obiectivul fundamental al politicii monetare, care în multe țări este stabilitatea prețurilor. A doua trăsătură este precizarea țintelor inflației. În unele țări, acestea sunt stabilite prin acordul dintre banca centrală și guvern; în altele, cum ar fi Germania, Bundesbank nu are o astfel de obligație de a anunța sau de a cădea de acord cu privire la astfel de cifre. Al treilea criteriu este gradul de independență deținut de bancă și temeiul juridic pe care se bazează. Spre exemplu, există, de regulă, o reglementare care prevede măsura în care guvernul poate sau nu să dea instrucțiuni băncii sale centrale. Cel de-al patrulea criteriu este măsura în care guvernul poate să nu țină seama de opinia

^[78] Art. 127 alin. (2) TFUE.

^[79] Art. 127 alin. (4) TFUE.

^[80] Art. 128 alin. (1) TFUE.

^[81] Art. 127 alin. (5) TFUE.

^[82] Art. 127 alin. (6) TFUE.

^[83] C. ZILIOLI și M. SELMAYR, *The Law of the European Central Bank* (Hart, 2001).

^[84] F. AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks* (Hart, 1999), Capitolul 4.

^[85] L. GORMLEY și J. DE HAAN, „The Democratic Deficit of the European Central Bank” (1996) 21 *ELRev* 95, 97-99;

AMTENBRINK (supra, nota 84), 17-22.

^[86] A se vedea de asemenea, R. LASTRA, „European Monetary Union and Central Bank Independence”, în M. ANDENAS, L. GORMLEY, C. HADJIEMMANUIL și I. HARDEN (ed.), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework* (Kluwer, 1997), Capitolul 15; T. DAINITH, „Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Some Thoughts on the «Independence» of the Bank of England”, în *idem*, Capitolul 17; L. SMAGHI, „Central Bank Independence in the EU: From Theory to Practice” (2008) 14 *ELJ* 446; R. SMITS, „The European Central Bank's Independence and its Relation with the Economic Policy Makers” (2007-2008) 31 *Fordham Int LJ* 1614; B. KRAUSKOPF și C. STEVEN, „The Institutional Framework of the European System of Central Banks: Legal Issues in the Practice of the First Ten Years of its Existence” (2009) 46 *CMLRev* 1143.

băncii centrale. Factorul final este numirea funcționarilor băncii și măsura în care guvernul are o adevărată marjă de apreciere asupra acestei chestiuni.

Apreciată în funcție de aceste criterii, BCE beneficiază de un grad înalt de independență. Independența sa este consacrată la art. 130 și art. 282 alin. (3) TFUE. Tratatul stabilește obiectivele primare și secundare ale SEBC. Nu există o cerință oficială ca BCE să se pună de acord cu alte instituții ale Uniunii, în ceea ce privește precizarea stabilității prețurilor în anumite condiții economice sau în ceea ce privește cifrele inflației și nu există nici o dispoziție oficială care să permită celorlalte instituții ale UE să ignore alegerile făcute de BCE^[87]. Trebuie totuși să observăm că, spre deosebire de situația anterioară Tratatului de la Lisabona, multe dintre dispozițiile Statutului SEBC și BCE pot fi modificate, în prezent, prin procedura legislativă ordinară și nu necesită modificarea tratatului^[88].

Cu toate acestea, tratatul a acordat un statut constituțional SEBC și BCE. Acest grad de independență a fost influențat de dorințele Germaniei de a avea o BCE care să reflecte îndeaproape competențele și statutul Bundesbank. Acest sentiment a fost și mai mult întărit deoarece BCE trebuia să examineze stabilitatea prețurilor pentru UE ca întreg. Prin urmare, era important ca interesele pe termen scurt ale anumitor state membre sau chiar ale instituțiilor UE să nu poată influența BCE. Deși considerentele politice au jucat, prin urmare, un rol în conturarea SEBC, există, de asemenea, și argumente economice solide pentru independența băncii centrale.

**L. GORMLEY și J. DE HAAN, The Democratic Deficit of the European Central Bank
(Deficitul democratic al Băncii Centrale Europene)^[89]**

Se consideră într-o mare măsură că succesul politicii monetare de a atinge o rată de inflație redusă și stabilă depinde foarte mult de credibilitatea autorităților monetare. Are o importanță deosebită dacă agenții economici cred anunțurile politice și se comportă în mod corespunzător sau nu. Dacă o bancă centrală cu un nivel de credibilitate ridicat arată, spre exemplu, că inflația este prea mare și că va depune eforturi pentru o reducere, syndicatele vor lua în serios acest anunț în momentul negocierii nivelurilor salariale. În cazul în care credibilitatea băncii centrale este redusă, syndicatele ar putea să nu creadă că inflația va scădea și să ceară salarii mai mari, alimentând astfel procesul inflaționist.

Prin delegarea politicii monetare unei bănci centrale independente cu un mandat clar pentru stabilitatea prețurilor, poate fi crescută credibilitatea autorităților monetare. O bancă centrală independentă nu va fi expusă aceluiași stimulente de a crea inflație neașteptată. Publicul poate presupune că banca centrală va depune eforturi pentru un nivel redus al inflației. Syndicatele vor scădea pretențiile pentru un anumit nivel al salariilor și investitorii vor cere rate ale dobânzilor mai mici, întrucât previziunile lor inflaționiste sunt reduse. Ca urmare a previziunilor inflaționiste reduse, inflația reală, de asemenea, va scădea.

Cu toate acestea, nu există un singur fel de a structura o bancă centrală, chiar acceptând independența ca un ideal. Numeroși factori influențează gradul de independență acordat acesteia. Din perspectivă economică, s-a susținut că legătura dintre o bancă centrală și guvern ar trebui concepută în termenii unui contract comitent/agent, prin care comiten-

^[87] Independența BCE nu o face imună la cercetările anti-fraudă prin intermediul OLAF: cauza C-11/00, Comisia/BCE [2003] ECR I-7147.

^[88] Art. 129 alin. (3) TFUE.

^[89] GORMLEY și DE HAAN (*supra*, nota 85), 110.

tul, guvernul, stabilește cifrele inflației și transmite agentului, banca centrală, răspunderea atingerii lor^[90]. Din perspectivă politică, o bancă centrală total independentă, peste ale cărei politici guvernul să aibă minime posibilități de a trece, ar putea într-adevăr atinge stabilitatea prețurilor, dar în dauna oricărui control democratic. Politica monetară este, în acest sens, scoasă de pe agenda politică obișnuită, cu o diminuare corespunzătoare a controlului democratic^[91].

L. GORMLEY și J. DE HAAN, The Democratic Deficit of the European Central Bank

(Deficitul democratic al Băncii Centrale Europene)^[92]

Până acum este bine cunoscut faptul că independența Băncii Centrale poate îmbunătăți politica monetară. În acest sens, independența SEBC și angajamentul său de a depune eforturi în direcția stabilității prețurilor trebuie aplaudate, date fiind calitățile unei rate reduse și stabile a inflației. O problemă importantă este modul în care se leagă independența băncii centrale de responsabilitatea democratică. Unii autori susțin că politica monetară ar trebui tratată precum alte instrumente ale politicii economice, cum ar fi politica fiscală și ar trebui să fie în întregime decisă de către reprezentanți aleși în mod democratic. O astfel de abordare presupune, însă, o implicare mult prea directă a politicienilor în politica monetară. (...) Totuși, s-a arătat în mod respectuos că politica monetară trebuie să fie controlată în cele din urmă de către politicienii aleși în mod democratic. (...) Într-un fel sau altul, banca centrală trebuie să fie răspunzătoare, și în ceea ce privește BCE, Parlamentul European constituie fără îndoială organul adecvat. Parlamentele naționale sunt, bineînțeles, răspunzătoare pentru legislația privind banca centrală; în mod logic, la fel ar trebui să fie și Parlamentul European răspunzător pentru cadrul legislativ al BCE, cel puțin prin intermediul codeciziei. Cu alte cuvinte, „regulile jocului” (i.e. obiectivul politicii monetare) sunt stabilite în conformitate cu procedurile democratice obișnuite, dar „jocul” (politica monetară) este delegat băncii centrale.

7. UEM: COORDONAREA POLITICII ECONOMICE

Coordonarea politicii economice este cealaltă componentă al UEM. Această coordonare a fost deosebit de importantă în lumina uniunii monetare^[93], având în vedere că sănătatea economică a economiilor fiecărui stat membru poate avea un impact substanțial asupra aprecierii euro, după cum exemplifică criza economică a UE, care este analizată mai jos^[94]. Aceasta este explicația în mare a coordonării, două forme ale acesteia fiind consacrate în tratat.

[90] *Idem*, 111-112.

[91] W. BUITER, „Alice in Euroland” (1999) 37 JCMS 181; O. ISSING, „The Eurosystem Transparent and Accountable or „Willem in Euroland” (1999) 37 JCMS 503.

[92] GORMLEY și DE HAAN (*supra*, nota 85), 112. A se vedea AMTENBRINK (*supra*, nota 84), Capitolul 5, pentru sugestii referitoare la cum ar putea fi îmbunătățită responsabilitatea democratică.

[93] D. HODSON și I. MAHER, „The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination” (2001) 39 JCMS, 719; F. AMTENBRINK și J. DE HAAN, „Economic Governance in the European Union” (2003) 40 CMLRev 1075; D. HODSON și I. MAHER, „Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact” (2004) 11 JEPP 798; J.-V. LOUIS, „The Economic and Monetary Union: Law and Institutions” (2004) 41 CMLRe 575; I. MAHER, „Economic Governance: Hybridity, Accountability and Control” (2007) 13 CJEL 679; R. GOEBEL, „Economic Governance in the European Union: Should Fiscal Stability Outweigh Economic Growth in the Stability and Growth Pact?” (2007-2008) 31 Fordham Int LJ 1266.

[94] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1467/97 din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv, [1997] JO L209/6, rec 8.

(A) PROCEDURA SUPRAVEGHERII MULTILATERALE

Versiunea mai delicată este procedura supravegherii multilaterale. Statele membre trebuie să considere politicile lor economice ca o chestiune de interes comun și trebuie să le coordoneze în cadrul Consiliului^[95]. Consiliul, hotărând la recomandarea Comisiei, formulează proiectul pentru orientările generale^[96] ale politicilor economice ale statelor membre și ale UE și prezintă un raport în acest sens Consiliului European. Orientările sunt discutate de către Consiliul European și concluziile sale formează baza unei recomandări a Consiliului care fixează orientările generale^[97]. Apoi, pe baza rapoartelor Comisiei, Consiliul monitorizează evoluția economică a statelor membre^[98].

Aceasta constituie supravegherea multilaterală. Dacă reiese că politicile economice ale statelor membre nu respectă orientările economice generale sau că acestea riscă să pună în pericol funcționarea corespunzătoare a UEM, Comisia poate adresa un avertisment statelor membre relevante. Consiliul poate să adreseze recomandările necesare statului membru vizat^[99]. Consiliul acționează fără a ține seama de votul statului membru vizat^[100].

Dispozițiile tratatului au fost completate de Pactul de stabilitate și creștere (PSC). Regulamentul^[101] oferă reguli care acoperă conținutul, depunerea, examinarea și monitorizarea programelor privind stabilitatea și convergența, astfel încât să împiedice din timp apariția unui deficit public excesiv și să promoveze supravegherea și coordonarea politicilor economice. PSC a fost modificat recent după cum vom vedea mai jos.

(B) PROCEDURA DEFICITULUI EXCESIV

Versiunea mai dură de coordonare este întruchipată de procedura de deficit excesiv. Statele membre au obligația de a evita deficitele excesive^[102]. Comisia supraveghează situația bugetară și datoria publică a statelor membre pentru a identifica „erorile grave”^[103]. Comisia trebuie în special să examineze respectarea disciplinei bugetare pe baza a două criterii^[104].

Primul criteriu este dacă raportul dintre deficitul public real sau planificat și produsul intern brut depășește o valoare de referință, aceasta fiind de 3 procente, afară numai dacă raportul a scăzut substanțial și continuu și a ajuns la un nivel care se apropie de valoarea de referință sau, alternativ, depășirea valorii de referință este doar excepțională și temporară și raportul rămâne aproape de valoarea de referință. Al doilea criteriu este dacă raportul dintre datoria publică și produsul intern brut depășește o valoare de referință, aceasta fiind de 60 de procente, afară numai dacă raportul se diminuează suficient și se

[95] Art. 121 alin. (1) TFUE.

[96] Recomandarea Consiliului 95/326/EC din 10 iulie 1995 privind orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Comunității, [1995] JO L191/24.

[97] Art. 121 alin. (2) TFUE.

[98] Art. 121 alin. (3) TFUE.

[99] Art. 121 alin. (4) TFUE.

[100] Art. 121 alin. (4) TFUE.

[101] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1466/97 din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, [1997] JO L209/1.

[102] Art. 126 alin. (1) TFUE.

[103] Art. 126 alin. (2) TFUE.

[104] Art. 126 alin. (2) TFUE.

apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător. Aceste valori de referință sunt precizate în Protocolul privind procedura de deficit excesiv^[105].

Comisia întocmește un raport în cazul în care un stat nu îndeplinește aceste criterii și poate să facă acest lucru și în cazul în care apreciază că, într-un anumit stat membru, există riscul producerii unui deficit excesiv^[106]. Comitetul Economic și Financiar emite un aviz cu privire la acest raport^[107]. În cazul în care apreciază că există un deficit excesiv sau că acesta ar putea să apară, Comisia trebuie să adreseze un aviz statului membru vizat și să informeze Consiliul^[108]. Apoi Consiliul, hotărând pe baza propunerii Comisiei și ținând seama de observațiile statului membru, decide dacă există sau nu un deficit excesiv^[109].

În cazul în care Consiliul decide că, într-adevăr, există un deficit excesiv, el adoptă, la recomandarea Comisiei, fără întârzieri nejustificate, recomandările pe care le adresează statului membru în cauză pentru ca acesta să pună capăt situației într-un termen dat^[110]. Regula generală este că aceste recomandări nu sunt făcute publice, dar, în cazul în care consideră că statul membru nu a întreprins nicio acțiune eficientă în termenul indicat, Consiliul poate face publice recomandările sale^[111].

Tratatul cuprinde, apoi, dispoziții care precizează ce se întâmplă în cazul în care statul membru nu pune în practică recomandările Consiliului. În acest caz, Consiliul poate decide să someze statul membru în cauză ca, într-un termen dat, să adopte măsurile de reducere a deficitului, reducere pe care Consiliul o consideră necesară pentru remedierea situației și să prezinte Consiliului rapoarte pentru a putea examina eforturile de ajustare ale aceluia stat membru^[112].

În cazul în care statul membru nu se conformează unei astfel de decizii, Consiliul poate decide atunci să aplice sau să intensifice una sau mai multe din următoarele măsuri^[113]: poate să solicite statului membru să publice informații suplimentare, precizate de Consiliu, înainte de a emite obligațiuni și titluri; poate să invite Banca Europeană de Investiții să-și revizuiască politica de împrumuturi față de statul membru; poate să solicite statului membru să constituie, pe lângă Uniune, până la data la care Consiliul consideră că deficitul excesiv a fost corectat, un depozit fără dobândă într-un quantum corespunzător și poate să aplice amenzi într-un quantum corespunzător. Consiliul abrogă deciziile sau recomandările precedente în măsura în care, din punctul său de vedere, consideră că deficitul excesiv din statul membru în cauză a fost corectat^[114].

Dispozițiile tratatului privind deficitul excesiv, la fel ca dispozițiile privind supravegherea, au fost completate printr-un regulament referitor la deficitul excesiv^[115], acesta fiind cea-laltă componentă a PSC.

[105] Protocolul nr. 12, art. 1.

[106] Art. 126 alin. (3) TFUE.

[107] Art. 126 alin. (4) TFUE.

[108] Art. 126 alin. (5) TFUE.

[109] Art. 126 alin. (6) TFUE.

[110] Art. 126 alin. (7) TFUE.

[111] Art. 126 alin. (8) TFUE.

[112] Art. 126 alin. (9) TFUE.

[113] Art. 126 alin. (11) TFUE.

[114] Art. 126 alin. (12) TFUE.

[115] Regulamentul nr. 1467/97 (*supra*, nota 94).

(C) ASPECTE POLITICE: COORDONAREA POLITICII ECONOMICE

Fragilitatea procedurilor supravegherii și deficitului a fost descoperită în legătură cu deficiențele suferite de Franța, Germania, Portugalia și Italia în 2002-2003. Acestea și-au asumat angajamentul de a-și echilibra bugetele pe termen mediu, dar s-au îndepărtat de programele lor de corectare. Aceasta a determinat Comisia să recurgă la o acțiune în justiție când ECOFIN a suspendat procedura de deficit excesiv pentru Franța și Germania^[116]. Deriva sistemelor francez și german au dus la modificări ale Regulamentelor Pactului de Stabilitate și Creștere^[117], efectul net fiind acela de a atenua și de a crește caracterul discreționar al procedurilor supravegherii multilaterale și deficitului excesiv^[118].

Regimul pentru coordonarea politicii economice a fost supus unui mai mare efort general ca urmare a crizelor bancară și financiară care au început în 2008^[119]. În esență, problema a început de la faptul că a scăzut rating-ul Greciei de rambursare a datoriei sale^[120]. Aceasta a generat ulterior probleme pentru euro, precum și preocupări legate de sănătatea bugetară a altor țări care utilizau moneda unică. Impactul net al acestor evoluții a fost o presiune descendentă asupra nivelului euro care nu a fost atenuată decât atunci când țările euro au acordat Greciei un pachet de sprijin care a mulțumit piețele financiare. Criza datoriei publice s-a suprapus și a interacționat cu criza bancară care afecta unele instituții de credit puternic implicate în anumite sectoare economice, cum ar fi locuințele, care au fost lovite grav de recesiunea piețelor economice. Legătura de cauzalitate mai profundă aflată la baza acestor evenimente este contestabilă^[121]. Criza a generat o serie de răspunsuri din partea UE^[122].

(i) Asistența

UE a întreprins o serie de măsuri pentru a oferi asistență statelor membre care se confruntau cu probleme economice grave ca urmare a crizei euro. Cel mai important element comun este condiționalitatea, sugerând principiul de bază că fondurile sunt acordate în condiții stricte referitoare la reforme care trebuie puse în practică de către statul destinatar.

^[116] A 2546-a ședință a Consiliului Uniunii Europene (Afaceri Economice și Financiare), Bruxelles, 25 noiembrie 2003.

^[117] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1055/2005 din 27 iunie 2005 de modificare a Regulamentului nr. 1466/97 [2005] JO L174/1; Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1056/2005 din 27 iunie 2005 de modificare a Regulamentului nr. 1467/97 [2005] JO L174/5; J.-V. LOUIS, „The Review of the Stability and Growth Pact” (2006) 43 CMLRev 85.

^[118] W. SCHEKLE, „EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?” (2007) 13 CJEL 705.

^[119] http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/2010-04_en.htm; H. JAMES, H.-W. MICKLITZ și H. SCHWEITZER, „The Impact of the Financial Crisis on the European Economic Constitution”, EU Law Working Paper, 2010/05.

^[120] Un rezumat valoros poate fi găsit în P. DE GRAUWE, „Crisis in the Eurozone and How to Deal With It” CEPS Policy Brief nr. 204, februarie 2010.

^[121] M. MADURO, „A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice”, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 462.484, 2012, 9-10.

^[122] P. CRAIG, „Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications”, în M. ADAMS, F. FABBRINI și P. LAROCHE (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (Hart, 2014), Capitolul 2.

Inițial, asistența a fost furnizată prin intermediul Mecanismului European de Stabilizare Financiară (MESF), care era finanțat din bugetul UE și din obligațiuni^[123]. Apoi, aceasta a fost asigurată de Facilitatea Europeană pentru Stabilitate Financiară (FESF), o societate înființată de țările euro în 9 mai 2010^[124].

În prezent, principalul mijloc de asistență este Mecanismul European de Stabilitate (MES)^[125], care a intrat în vigoare la 8 octombrie 2012^[126]. Articolul 136 TFUE a fost modificat prin procedura de revizuire simplificată, rezultatul fiind un nou alineat 3 care prevede că „statele membre a căror monedă este euro pot institui un mecanism de stabilitate care urmează să fie activat în cazul în care este indispensabil, pentru a garanta stabilitatea zonei euro în ansamblu”^[127]. Însă, această modificare nu era în vigoare la momentul la care a fost instituit MES și, prin urmare, nu putea constitui baza legală a acestuia, care a intrat astfel în vigoare ca o organizație interguvernamentală întemeiată pe un tratat internațional între statele membre ale zonei euro. MES are un capital subscris total de 700 miliarde de euro, din care 80 de miliarde de euro este sub forma capitalului vărsat de statele membre ale zonei euro, în cinci tranșe de câte 16 miliarde de euro.

Legalitatea MES a fost pusă la îndoială în cauza *Pringle*^[128], în care reclamantul a susținut că MES are ca obiect politica monetară, care aparține competenței exclusive a UE, cu consecința că statele membre nu sunt abilitate să adopte măsuri juridice obligatorii în acest domeniu. Pe de altă parte, se susținea că MES ar contraveni din punct de vedere juridic interdicției de acordare a sprijinului financiar impusă statelor membre (în original, *no bailout clause* – n.r.) prin art. 125 TFUE. CEJ a respins argumentele și a confirmat legalitatea MES^[129].

BCE a oferit de asemenea, asistență, spre exemplu, prin Tranzacții Monetare Directe (TMD) care se referă la operațiunile de pe piețele secundare ale obligațiunilor guvernamentale „care urmăresc să garanteze o transmitere corespunzătoare a politicii monetare și unicitatea politicii monetare”^[130]. Legalitatea acestor măsuri a fost contestată de către Curtea Constituțională Federală germană, prima sa trimitere preliminară la CJUE. La momentul redactării acestei lucrări^[131], hotărârea CJUE nu a fost pronunțată. Cu toate acestea, în cauza *Gauweiler*^[131], avocatul general Cruz Villalón a concluzionat că programul TMD trebuie considerat legal. Acesta a respins argumentul că sistemul TMD reprezenta o politică economică menită să unifice datoriile anumitor state membre și astfel, se situa în

[123] Regulamentul (UE) nr. 407/2010 al Consiliului din 11 mai 2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară [2010] JO L118/1.

[124] <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

[125] <http://www.esm.europa.eu/>.

[126] Art. 39-40 MES.

[127] Decizia 2011/199 a Consiliului European din 25 martie 2011 de modificare a articolului 136 din TFUE cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este euro [2011] JO L91/1.

[128] Cauza C-370/12, *Pringle/Government of Ireland, Ireland și the Attorney General*, EU:C:2012:756.

[129] P. KOUTRAKOS, „Political Choices and Europe's Judges” (2013) 38 ELRev 291; B. DE WITTE și T. BEUKERS, „The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism: *Pringle*” (2013) 50 CMLRev 805; A. HINAREJOS, „The Court of Justice of the EU and the Legality of the European Stability Mechanism” (2013) 72 CLJ 237; P. CRAIG, „*Pringle*: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology” (2013) 20 MJ 1; G. BECK, „The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis – The Flexibility of the Cumulative Approach and the *Pringle* Case” (2013) 20 MJ 635; P. CRAIG, „*Pringle* and the Nature of Legal Reasoning” (2014) 21 MJ 205.

[130] http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

[131] La data de 16 iunie 2016, Marea Cameră a pronunțat hotărârea în cauză; CJUE a stabilit că tratatul autorizează SEBC să adopte un astfel de program de achiziții pe piețele secundare de obligațiuni garantate de stat – n.r.

[131] Cauza C-62/14, *Gauweiler și alții/Deutsche Bundestag*, 14 ianuarie 2015.

afara competenței BCE. El a concluzionat că acest sistem putea fi considerat în mod legitim o politică monetară și că acesta reprezenta un răspuns proporțional la amenințarea adresată monedei euro, cu condiția ca BCE să se abțină de la orice implicare directă în programele de asistență financiară legate de programul TMD. Avocatul General a concluzionat, de asemenea, că programul TMD nu încalcă art. 123 TFUE, care interzice BCE să achiziționeze titluri de creanță ale statelor membre, cu condiția ca, în eventualitatea punerii în aplicare a programului, calendarul de implementare a acestuia să fie de natură să permită formarea unui preț de piață în privința obligațiunilor de stat.

(ii) Supraveghere

Acordarea de asistență statelor membre aflate în dificultate financiară gravă a fost completată prin supravegherea sporită a instituțiilor financiare naționale. Astfel, aparatul de reglementare pentru servicii bancare, valori mobiliare, asigurări și pensii ocupaționale a fost revizuit în profunzime^[132] și au fost introduse noi măsuri, cum ar fi Mecanismul Unic de Rezoluție care a sporit supravegherea UE asupra facilităților bancare naționale.

De asemenea, au avut loc schimbări majore menite să crească supravegherea asupra politicii economice naționale, datorită legăturii apropiate dintre uniunea economică și cea monetară. Obiectivul principal era acela de a întări controlul UE asupra politicii economice naționale pentru a preveni o revenire a crizei datoriei publice și a celei bancare care au precipitat criza cu euro. Cadrul legislativ pentru uniunea economică a fost modificat prin „pachetul de șase măsuri” din 2011^[133], care au fost adoptate în temeiul art. 121, art. 126 și art. 136 TFUE^[134]. Măsurile erau menite să facă uniunea economică mai eficientă prin consolidarea celor două părți ale sistemului, supravegherea și deficitul excesiv, ale căror detalii erau cuprinse în Pactul de stabilitate și creștere^[135]. La 21 mai 2013 au fost adoptate alte măsuri, pachetul de două măsuri^[136]. Spațiul nu permite o dezvoltare detaliată a

^[132] Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană) [2010] JO L331/12; Regulamentul (UE) nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe) [2010] JO L331/84; Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale) [2010] JO L331/4.

^[133] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

^[134] Regulamentul (UE) nr. 1175/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice [2011] JO L306/12; Regulamentul (UE) nr. 1177/2011 al Consiliului din 8 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv [2011] JO L306/33; Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro [2011] JO L306/1; Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre [2011] JO L306/41; Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice [2011] JO L306/25; Regulamentul (UE) nr. 1174/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro [2011] JO L306/8; Rezultatele bilanțurilor aprofundate realizate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, COM(2013) 199 final.

^[135] Regulamentul nr. 1466/97 (*supra*, nota 101); Regulamentul nr. 1467/97 (*supra*, nota 94).

^[136] Regulamentul (UE) nr. 472/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre din zona euro care întâmpină sau care sunt amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară [2013] JO L140/1; Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro [2013] JO L140/11.

acestor dispoziții complexe. Este suficient să spunem, pentru moment, că acestea au inclus modificări pentru a spori supravegherea bugetară prin concentrarea asupra sincronizării sale, a formatului deciziilor bugetare naționale și a necesității ca acestea să fie verificate în mod independent. Alte modificări ale mecanismului de supraveghere sunt de fond și presupun ca statele membre să realizeze un progres semnificativ spre obiective bugetare pe termen mediu (OTM) pentru balanțele lor bugetare. UE a consolidat, de asemenea, procedura privind deficitul excesiv, cealaltă componentă a uniunii economice.

Regulile privind supravegherea analizei politicii economice naționale au fost și ele afectate de Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Gubernanța^[137], în continuare TSCG, cunoscut și ca Compactul Fiscal, care a fost semnat de douăzeci și cinci de state contractante în martie 2012^[138]. Articolul 3 alin. (1) TSCG conține regula „bugetului echilibrat” și este inima noului tratat. Bugetele părților contractante trebuie să fie echilibrate sau cu surplus. Acest lucru se consideră respectat dacă balanța structurală anuală a guvernării generale se încadrează în obiectivul pe termen mediu al fiecărei țări, astfel cum este definit în PSC revizuit, cu o limită mai redusă a unui deficit structural de 0,5% din produsul intern brut la prețurile de piață. Părțile contractante trebuie să asigure convergența rapidă spre obiectivele pe termen mediu, într-un cadru temporal stabilit de Comisie. În timp ce obligația de a echilibra bugetul național este miezul TSCG, este discutabil dacă aproape tot din acesta ar fi putut fi realizat în temeiul dispozițiilor Tratatului de la Lisabona^[139]. De asemenea, este important să recunoaștem că dispozițiile referitoare la asistență și cele referitoare la supraveghere sunt legate indisolubil, în sensul că acordarea de asistență în temeiul MES este condiționată de la 1 martie 2013 de ratificarea de către statul candidat a Compactului Fiscal.

(iii) Preocupări politice, juridice și economice

Criza financiară a aruncat o umbră puternică asupra UE și a generat o multitudine de preocupări politice, juridice și economice, pe care le putem atinge doar tangențial aici^[140].

Astfel, din perspectivă politică, aceasta a zdruncinat crezul definitoriu al UE, care era promisiunea păcii și prosperității. Politicienii și mediul academic s-ar putea angaja într-o argumentare complexă a gradului relativ de răspundere pentru maladia actuală. Aceasta contează însă prea puțin din perspectiva cetățenilor obișnuiți, în special a celor care trăiesc în țări afectate cel mai grav de euro-crise și măsurile economice ulterioare impuse în numele condiționalității. Pentru aceștia, UE și euro sunt cele care au eșuat și aceasta indiferent de discursurile politice și academice referitoare la cauzele „reale” ale crizei. O altă consecință politică a crizei a fost o creștere a puterii de supraveghere a UE asupra politicii economice naționale, pentru a preveni revenirea crizei, cu consecința că alegerea politică națională a fost restrânsă și mai mult. În plus, există probleme politice și sociale

[137] P. CRAIG, „The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism” (2012) 37 ELRev 231; S. PEERS, „The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?” (2012) 8 EuConst 404.

[138] Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Gubernanța în Uniunea Economică și Monetară, 1-2 martie 2012, disponibil la www.european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability?lang=en.

[139] CRAIG (supra, nota 137); PEERS (supra, nota 137).

[140] ADAMS, FABBRINI și LAROCHE (supra, nota 122); C JOERGES, „Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration”, EUI Law Working Papers, 2013/09; I. PERNICE, M. WENDEL, L. OTTO, K. BETTGE, M. MLYNARSKI și M. SCHWARZ, *A Democratic Solution to the Crisis: Reform Steps Towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe* (Nomos, 2012).

cauzate de necesitatea măsurilor de austeritate naționale pentru a îndeplini cerințele condiționalității asistenței UE, care pot produce un impact foarte important asupra, spre exemplu, finanțării programelor de asistență socială naționale.

Din perspectivă juridică, seria măsurilor adoptate ca urmare a crizei financiare a agravat problemele transparenței și complexității, care asaltau deja acest domeniu. Înaintea reformelor recente, existau trei straturi de norme juridice complexe pertinente pentru a controla politicile economice naționale: dispozițiile Tratatului de la Lisabona, legislația UE și orientările politicii economice mai largi. MES și TSCG adaugă un al patrulea strat sistemului existent prin intermediul tratatelor care se aplică în afara Tratatului de la Lisabona. Aceasta amplifică dificultățile complexității și transparenței, în special deoarece există o suprapunere foarte mare între obligațiile care le revin statelor în temeiul pachetelor de șase și două măsuri ale UE pe de o parte, și cele din TSCG, pe de altă parte. În plus, există alte probleme juridice referitoare, spre exemplu, la aplicarea Cartei drepturilor fundamentale în acest domeniu^[141] și abilitatea instituțiilor UE de a participa la tratate în afara cadrului dreptului UE, cum ar fi MES și Compactul Fiscal^[142].

Din perspectivă economică, aspectele centrale sunt finanțarea, cine plătește asistența, și riscul moral, preocuparea că statul destinat ar își va asuma riscuri excesive și va profita de corectitudinea fiscală mai mare practică de alții. Cifrele implicate în asistența financiară/măsurile de salvare sunt într-adevăr semnificative. Acestea sunt de ordinul miliardelor. Banii au venit de la alte state membre, Germania purtând povara cea mai mare. Această situație va continua probabil în viitorul previzibil, dat fiind că finanțarea MES se bazează pe contribuțiile statelor. Impactul economic al contribuțiilor din partea țărilor mai mici trebuie, totuși, avut în vedere. În concluzie, ansamblul constrângerilor plasate asupra libertății economice a statelor membre este extins.

8. CONCLUZII

- i. Din perspectiva liberei circulații a capitalurilor, a existat un volum din ce în ce mai mare de jurisprudență, care verifică dispozițiile tratatelor. Această jurisprudență ar trebui luată în considerare alături de cea referitoare la mărfuri, persoane, dreptul de stabilire și servicii.
- ii. Din perspectiva UEM, criza financiară a demonstrat că arhitectura de la Maastricht, prin care exista o asimetrie între politica monetară și cea economică, nu este sustenabilă. Controalele asupra politicii economice naționale nu erau suficient de puternice, chiar dacă se recunoaște în general că există o legătură intimă între politica monetară și politica economică, din moment ce, dacă țările se confruntă cu deficite bugetare pe termen lung, atunci aceasta va determina piețele valutare să aibă o imagine proastă despre valoarea euro.
- iii. Din acest motiv, una dintre dimensiunile principale ale răspunsului UE față de criza financiară a fost pluta de salvare legislativă menită să mărească controlul asupra băncilor și asupra bugetelor naționale pentru a preveni o recidivă a crizelor bancară și

[141] C. BARNARD, „The Charter, the Court and the Crisis”, Cambridge Legal Studies Research Paper, 18/2013.

[142] P. CRAIG, „Pringle and Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance” (2013) 9 EuConst 263.

a datoriei publice, cealaltă dimensiune principală fiind acordarea de asistență țărilor cu probleme economice grave pentru a preveni „contaminarea economică” în zona euro.

iv. Consecințele politice, juridice și economice ale crizei au fost foarte importante și este puțin probabil ca acestea să se manifeste doar pe termen scurt.

9. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ADAMS, M., FABBRINI, F. și LAROCHE, P. (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (Hart, 2014);
- AMTENBRINK, F., *The Democratic Accountability of Central Banks* (Hart, 1999);
- BEAUMONT, P. și WALKER, N. (ed.), *The Legal Framework of the Single European Currency* (Hart, 1999);
- DAHLBERG, M., *Direct Taxation in Relation to the Freedom of Establishment and the Free Movement of Capital* (Kluwer Law International, 2005);
- DE GRAUWE, P., *Economics of Monetary Union* (ed. a 10-a, Oxford University Press, 2014);
- DYSON, K., *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe* (Longman, 1994);
- DYSON, K., *The Politics of the Euro-Zone: Stability or Breakdown* (Oxford University Press, 2000);
- DYSON, K. și FEATHERSTONE, K., *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford University Press, 1999);
- HINAREJOS, A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective* (Oxford University Press, 2015);
- HINDELANG, S., *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment: The Scope of Protection in EU Law* (Oxford University Press, 2009);
- MULHEARN, C. și VANE, H., *The Euro: Its Origins, Development and Prospects* (Edward Elgar, 2009);
- SWANN, D., *The Economics of Europe: From Common Market to European Union* (ed. a 9-a, Penguin, 2000);
- TUORI, K. și TUORI, K., *The Eurozone Crisis, A Constitutional Analysis* (Cambridge University Press, 2014);
- ZILIOLI, C. și SELMAYR, M., *The Law of the European Central Bank* (Hart, 2001).

(b) Articole

- AMTENBRINK, F. și DE HAAN, J., „Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility” (2003) 40 CMLRev 1075;
- BARNARD, C., „The Charter, the Court and the Crisis”, Cambridge Legal Studies Research Paper, 18/2013;
- CRAIG, P., „The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism” (2012) 37 ELRev 231;

CRAIG, P., „Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications”, în M. ADAMS, F. FABBRINI și P. LAROCHE (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (Hart, 2014), Capitolul 2;

DE WITTE, B. și BEUKERS, T., „The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism: *Pringle*” (2013) 50 CMLRev 805;

JAMES, H., MICKLITZ, H.-W. și SCHWEITZER, H., „The Impact of the Financial Crisis on the European Economic Constitution”, EU Law Working Paper, 2010/05;

JOERGES, C., „Law and Politics in Europe’s Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration”, EU Law Working Papers, 2013/09;

LOUIS, J.-V., „The Economic and Monetary Union: Law and Institutions” (2004) 41 CMLRev 575;

PEERS, S., „The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?” (2012) 8 EuConst 404;

SCHELKLE, W., „EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?” (2007) 13 CJEL 705;

SNELL, J., „Free Movement of Capital: Evolution as a Non-Linear Process”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 18;

SNYDER, F., „EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 12;

SNYDER, F., „EMU – Integration and Differentiation: Metaphor for European Union”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 22;

ZILIOI, C. și SELMAYER, M., „The Constitutional Status of the European Central Bank” (2007) 44 CMLRev 355.

LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Alături de libera circulație a mărfurilor, serviciilor și capitalurilor, libera circulație a persoanelor este una din cele patru libertăți fundamentale ale dreptului UE. Acest capitol se ocupă, în primul rând, de libera circulație a persoanelor angajate în muncă (lucrători), următorul capitol se ocupă cu libera circulație a persoanelor care desfășoară o activitate independentă și a companiilor (dreptul de stabilire și serviciile), iar următorul capitol analizează categoria cuprinzătoare a cetățenilor europeni. Crearea statutului de cetățenie a UE a influențat dezvoltarea dreptului privind libera circulație a lucrătorilor în diferite moduri.
- ii. Dreptul UE care guvernează libera circulație a lucrătorilor gravitează în jurul mai multor întrebări esențiale, acestea incluzând: sfera de aplicare a art. 45 TFUE; sensul acordat noțiunii de „lucrător”; drepturile categoriilor intermediare, de exemplu, „persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă”; tipurile de restricții pe care statele le pot impune în mod justificat lucrătorilor și familiilor lor, precum și drepturile sociale sau de altă natură de care se bucură membrii de familie în temeiul dreptului UE.
- iii. Documentul legislativ de bază care guvernează libera circulație a lucrătorilor este Regulamentul nr. 492/2011, care actualizează și consolidează Regulamentul inițial nr. 1612/68. Acesta este completat de: (a) Directiva 2014/54, recent adoptată, care reprezintă o măsură de punere în aplicare, menită să faciliteze exercitarea drepturilor deja existente ale lucrătorilor; (b) Decizia 2003/8 privind rețeaua EURES pentru serviciile publice de ocupare a forței de muncă, cu o propunere pendinte pentru un regulament mai ambițios în vederea creării unei rețele îmbunătățite de servicii de ocupare a forței de muncă^[1]; (c) mai multe legi privind coordonarea securității sociale, inclusiv Regulamentele 1408/71 și 883/2004, precum și Directiva 2014/50; (d) un corp din ce în ce mai mare de *soft law* și orientări de completare emise nu numai de Comisie însăși, ci și de rețeaua de experți privind libera circulație a lucrătorilor care funcționează de câteva decenii^[2]; (e) în sfârșit, Directiva 2004/38 privind dreptul

^[1] A se vedea COM(2014) 6. Pentru o decizie distinctă privind cooperarea dintre serviciile publice de ocupare a forței de muncă, a se vedea Decizia 2014/573 [2014] JO L159/32. Pentru o contestație respinsă a Parlamentului European împotriva deciziei Comisiei de actualizare a Deciziei 2003/8 privind EURES, a se vedea cauza C-65/13, *Parlamentul/Comisia EU*:C:2014:2289.

^[2] A se vedea, recent, Comunicarea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene și a familiilor acestora: cinci acțiuni pentru a produce rezultate notabile COM(2013) 837; Comunicarea către o redresare generatoare de locuri de muncă COM(2012) 173 și rapoartele anuale și tematice ale Rețelei de experți privind libera circulație a persoanelor (2003-2010) publicate pe site-ul DG Ocuparea forței de muncă <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>;

la liberă circulație și ședere al cetățenilor UE cuprinde numeroase dispoziții relevante pentru libera circulație a lucrătorilor. Această directivă se refera la persoanele și lucrătorii care desfășoară o activitate independentă și familiile lor, precum și la studenți și alte tipuri de resortisanți activi din alt punct de vedere decât economic.

- iv. Libera circulație a lucrătorilor are o dimensiune economică și o dimensiune socială. Din perspectivă economică, rațiunea este aceea de a asigura ceea ce economiștii denumesc alocarea optimă a resurselor în cadrul UE^[3]. Se consideră că valoarea muncii în cadrul UE este maximizată dacă lucrătorii se pot deplasa în zona sau în țara în care sunt cel mai bine prețuiți, din punct de vedere economic. Dincolo de această rațiune, s-a susținut, de asemenea, că promovarea mobilității lucrătorilor contribuie la încurajarea unei „Uniuni mai strânse între popoarele Europei” și este legată de o noțiune mai largă a solidarității europene.
- v. Între diferitele dimensiuni economice și sociale pot să apară tensiuni. Noțiunea lucrătorilor UE ca unități mobile de producție contribuind la prosperitatea economică a pieței unice europene este, uneori, în contradicție cu aceea a lucrătorilor UE în calitate de ființe umane, exercitând un drept personal de a trăi într-un alt stat și de a se bucura de egalitate de tratament pentru ei și familiile lor. De asemenea, există tensiuni între realizarea liberei circulații și o dorință a statelor membre de a exercita controlul asupra intrării pe teritoriul lor, în special în legătură cu intrarea persoanelor din afara UE, care ar putea fi membrii de familie ai lucrătorului UE.
- vi. Anii care au trecut de la izbucnirea crizei economice în UE au fost martorii erupției acestor tensiuni în noi provocări politice și sociale lansate politicii liberei circulații a lucrătorilor^[4]. Pe de o parte, liderii politici și nu numai au ridicat obiecții față de riscul că dreptul UE privind libera circulație facilitează sau promovează „turismul prestațiilor sociale”^[5], iar pe de altă parte, în unele state s-a opus rezistență față de extinderea drepturilor de liberă circulație asupra cetățenilor statelor membre mai noi^[6]. În Regatul Unit, au existat solicitări politice de renegociere a principiilor de bază ale UE privind libera circulație a lucrătorilor^[7]. Comisia a rezistat, în mare măsură, unor astfel de provocări și a apărut cu tenacitate beneficiile liberei circulații a lucrătorilor pentru toate statele. În ultimii ani, Comisia s-a concentrat asupra încercărilor de realizare a drepturilor de liberă circulație în practică și de îmbunătățire a implementării lor la nivel național prin sensibilizare, furnizarea de informații și sprijin proce-

precum și rapoartele noii rețele privind libera circulație a lucrătorilor și coordonarea securității sociale: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1097&langId=en>.

^[3] Supra, Capitolul 17.

^[4] „Free Movement of Workers in the EU: Salvaging the Dream While Explaining the Nightmare” (2014) 51 CMLRev 729.

^[5] „Britain and Germany demand EU cracks down on «benefits tourism»”, *Daily Telegraph*, 24 aprilie 2013, relatând pe marginea unei scrisori semnate de secretarii/ministrii afacerilor interne din Austria, Germania, Țările de Jos și Regatul Unit, și transmisă Comisiei și președintelui Consiliului European. Pentru o copie a scrisorii a se vedea http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

^[6] Pentru discuții a se vedea Rapoartele anuale europene ale rețelei de experți privind libera circulație a lucrătorilor în Europa 2010-2011 (2012) și pentru 2012-2013 (2014), disponibile la <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

^[7] Pentru o discuție și un răspuns la unele dintre aceste preocupări, a se vedea, A. GLENNIE și J. PENNINGTON, „Europe, Free Movement and the UK: Charting a New Course”, Institute for Public Policy Research (London, 2014).

dural, ajutând în același timp statele membre să facă față pretinselor abuzuri din anumite domenii, cum ar fi „căsătoriile de conveniență”^[8].

2. ARTICOLUL 45: EFECTUL DIRECT

Prevederea de bază în materie se regăsește în art. 45 TFUE (fostul art. 39 CE), care dispune în felul următor:

- (1) Libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii.
- (2) Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă.
- (3) Sub rezerva restricțiilor justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, libera circulație a lucrătorilor implică dreptul:
 - (a) de a accepta ofertele reale de încadrare în muncă;
 - (b) de a circula liber în acest scop pe teritoriul statelor membre;
 - (c) de a ședea într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv;
 - (d) de a rămâne pe teritoriul unui stat membru după ce a fost încadrat în muncă în acest stat, în condițiile care vor face obiectul unor regulamente adoptate de Comisie.
- (4) Dispozițiile prezentului articol nu se aplică încadrării în administrația publică.

Curtea a subliniat, în mod repetat, importanța majoră a principiilor gemene al liberei circulații și al nediscriminării pe criteriul cetățeniei. Despre art. 45 se consideră că reprezintă o aplicare, în contextul special al lucrătorilor, a principiului general din art. 18 TFUE, care interzice discriminarea pe criteriul cetățeniei^[9].

În cauza *Walrave și Koch*^[10], CEJ a reținut că art. 45 se aplică chiar și în cazul în care munca a fost prestată în afara UE, atât timp cât raportul juridic de muncă a fost stabilit în cadrul UE. În cauza *Boukhalfa*, s-a considerat că art. 45 se aplică și raportului de muncă al unui resortisant al UE, care a fost stabilit și executat, în principal, într-un stat nemembru, în care resortisantul își avea reședința, cel puțin în ceea ce privește toate aspectele raportului de muncă guvernate de legislația statului membru angajator^[11]. Și în cauza *Petersen*, Curtea a hotărât că dreptul UE se aplică activităților profesionale exercitate în afara teritoriului UE „cu condiția ca raportul de muncă să păstreze o legătură suficient de strânsă cu

^[8] A se vedea, e.g. Libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene și a familiilor acestora: cinci acțiuni pentru a produce rezultate notabile, COM(2013) 837 și Directiva 2014/54.

^[9] Pentru o argumentare în sensul că principiul nediscriminării pe criteriul cetățeniei trebuie consolidat și adus la un nivel comparabil cu cel al principiului nediscriminării cuprins în art. 19 TUE și celelalte directive antidiscriminare ale UE discutate la Capitolul 24 al prezentei lucrări, a se vedea raportul tematic al Rețelei UE de experți pentru libera circulație a lucrătorilor, referitor la „Aplicarea Regulamentului nr. 1612/68” (2011).

^[10] Cauza 36/74, *Walrave și Koch/Association Union Cycliste Internationale* [1974] ECR 1405.

^[11] Cauza C-214/95, *Boukhalfa/BRD* [1996] ECR I-2253. A se vedea, de asemenea, cauza C-347/10, *Salemink EU:C:2012:17* în care s-a stabilit că dreptul UE se aplică în cazul unui lucrător (și dreptului olandez privind asistența socială care guverna situația acestuia) angajat la o instalație de gaz pe platoul continental adiacent Țărilor de Jos, chiar dacă își mutase reședința în Spania.

acest teritoriu”, inclusiv în „cazurile în care raportul de muncă este suficient de legat de dreptul unui stat membru”^[12].

Curtea a hotărât, de asemenea, în cauzele *Walrave și Koch*^[13] și *Bosman*^[14], că dispozițiile art. 45 nu au doar efect direct „vertical”. Regulile contestate în aceste cauze fuseseră adoptate de către asociații internaționale de sport, în ceea ce privește ciclismul și fotbalul, care nu erau nici organe de stat și nici instituții publice. Cu toate acestea, Curtea a hotărât că acestea nu le excepta de la aplicarea art. 45:

Întrucât interzicerea acestor discriminări se aplică nu numai în cazul actelor autorităților publice, ci și în cazul dispozițiilor de altă natură care reglementează, în mod colectiv, munca salarizată și prestările de servicii; (...)

Întrucât, de asemenea, întrucât condițiile de muncă din diferitele state membre sunt reglementate atât prin intermediul dispozițiilor cuprinse în acte legislative și normative, cât și prin convenții și alte acte încheiate sau adoptate de persoane de drept privat, o limitare a interdicțiilor în cauză la acte ale autorităților publice riscă să creeze inegalități cu privire la aplicarea lor^[15].

Mai târziu, cauza *Angonese* a arătat că art. 45 are și aplicabilitate orizontală în cazul acțiunilor persoanelor private care, spre deosebire de asociațiile din *Walrave*, *Bosman* și *Olympique Lyonnais*, nu au competența de a elabora norme care să reglementeze munca salariată, de exemplu, un singur angajator care refuză să angajeze pe cineva pe motivul cetățeniei^[16].

Cauza C-281/98, *Angonese/Cassa di Riparmio di Bolzano SpA*
[2000] ECR I-4139

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 48 și art. 119 au devenit art. 45 și art. 157 TFUE]

Angonese era un resortisant italian a cărui limbă maternă era germană. El s-a înscris pentru a lua parte la un concurs pentru un post la o bancă din Bolzano, Italia – *Cassa di Riparmio*. Una dintre condițiile de participare la concurs, impusă de bancă, era depunerea unui certificat, care să ateste că persoana era bilingvă (în italiană și germană), emis de autoritățile publice din Bolzano, în urma unei examinări susținute numai în acea regiune. Instanța națională a constatat faptul că Angonese vorbea două limbi și că persoanele care nu aveau reședința în Bolzano puteau întâmpina dificultăți în obținerea la timp a certificatului. Angonese a susținut că refuzul băncii de a-i permite participarea la concurs, ca urmare a nedeținerii certificatului, era contrar articolului 48.

^[12] Cauza C-544/11, *Petersen* EU:C:2013:124, pct. 41. Cauza se referea la un cetățean danez cu reședința în Germania și care desfășura o activitate de ajutor în Benin, plătit de angajatorul său, Agenția daneză pentru dezvoltare internațională. Pentru o cauză referitoare la angajarea unui cetățean UE de către Oficiul European pentru Brevete, care este o organizație internațională, a se vedea cauza C-233/12, *Gardella* EU:C:2013:449.

^[13] Cauza 36/74 (*supra*, nota 10). A se vedea, de asemenea, cauzele C-379/09, *Maurits Castels* EU:C:2011:131 și C-325/08, *Olympique Lyonnais* [2010] ECR I-2177.

^[14] Cauza C-415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association și alții/Bosman* [1995] ECR I-4921, pct. 82-84; cauza C-411/98, *Ferlini/Centre Hospitalier de Luxembourg* [2000] ECR I-8081, pct. 50; cauza C-438/05, *International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP și OÜ Viking Line Eesti* [2007] ECR I-10779; cauza C-94/07, *Andrea Raccanelli/Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV* [2008] ECR I-5939.

^[15] Cauza 36/74, *Walrave* (*supra*, nota 10), pct. 17-19.

^[16] Regulamentul nr. 1612/68 [1968]. Ediția specială în limba engleză I, p. 475, art. 7 alin. (4) sprijină acest raționament, prevăzând nulitatea clauzelor din contractele individuale de muncă, în măsura în care discriminază pe criteriul cetățeniei. A se vedea, de asemenea, cauza C-172/11, *Erny* EU:C:2012:399.

CEJ

30. În primul rând, este necesar să se sublinieze că principiul nediscriminării enunțat la articolul 48 din tratat este formulat în termeni generali și că nu se adresează, în special, statelor membre.
31. Astfel, Curtea a hotărât că interzicerea discriminărilor pe bază de naționalitate se aplică nu numai în cazul acțiunilor autorităților publice, ci și în cazul dispozițiilor de altă natură care urmăresc să reglementeze, în mod colectiv, munca salariată și prestațiile de servicii [a se vedea (...) *Walrave* (...)].
32. Curtea a reținut că eliminarea între statele membre a obstacolelor la libera circulație a persoanelor ar fi compromisă în cazul în care eliminarea barierelor statale ar putea fi neutralizată de obstacole care rezultă din exercitarea autonomiei lor juridice de către asociații sau organisme care nu intră sub incidența dreptului public [a se vedea Hotărârile *Walrave* (...) punctul 18 și (...) *Bosman*, (...) punctul 83].
33. Deoarece condițiile de muncă din diferitele state membre sunt reglementate uneori atât prin acte cu putere de lege sau norme administrative, cât și prin contracte și alte acte încheiate sau adoptate de către persoane de drept privat, o limitare a interdicției de discriminare pe bază de cetățenie la actele autorității publice riscă să genereze inegalități cu privire la aplicarea acestora [a se vedea (...) *Walrave* (...) punctul 19 și *Bosman*, punctul 84].
34. Curtea a hotărât, de asemenea, că faptul că anumite dispoziții ale tratatului se adresează, în mod formal, statelor membre nu exclude acordarea de drepturi în mod simultan oricărei persoane de drept privat interesate de respectarea obligațiilor astfel definite [a se vedea (...) *Defrenne* (...)]. Prin urmare, Curtea a concluzionat (...) că interzicerea discriminării se impune, de asemenea, tuturor convențiilor având ca obiectiv reglementarea în mod colectiv a muncii salariate, precum și contractelor dintre persoane de drept privat (...).
35. O asemenea considerație trebuie să se aplice a fortiori articolului 48 (...) care enunță o libertate fundamentală și care constituie o aplicare specifică a interdicției generale de discriminare incluse în articolul 6 [în prezent (...) articolul 18 TFUE]. În această privință, precum articolul 119 (...), are drept obiectiv garantarea unui tratament nediscriminatoriu pe piața muncii.
36. În aceste condiții, este necesar să se considere că interzicerea discriminării pe criteriul cetățeniei enunțată la articolul 48 (...) se aplică, de asemenea, persoanelor de drept privat.

În cauza *Erny*, CJUE a hotărât că art. 45 alin. (2), împreună cu art. 7 alin. (4) din Regulamentul nr. 492/2011^[17], se aplică normelor privind „majorările” din cadrul unui contract individual sau colectiv de muncă cu un angajator privat care dezavantajează un angajat cu reședință într-un alt stat membru^[18].

3. ARTICOLUL 45: NOȚIUNEA DE LUCRĂTOR ȘI SFERA PROTECȚIEI

Articolul 46 TFUE prevede că Parlamentul și Consiliul adoptă legislație secundară pentru realizarea libertăților stabilite la art. 45. În temeiul acestei dispoziții au fost adoptate o serie de directive și regulamente, multe dintre acestea fiind consolidate prin Directiva 2004/38 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru

^[17] De fapt, cauza se referea la predecesorul Regulamentului nr. 1612/68, dar art. 41 din Regulamentul nr. 492/11 dispune în prezent că „Trimiterile la regulamentul abrogat [1612/68] se interpretează ca trimiteri la prezentul regulament”.

^[18] Cauza C-172/11, *Erny* EU:C:2012:399.

cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora^[19]. Pe lângă codificarea și consolidarea legislației, una dintre principalele inovații ale Directivei 2004/38 a constat în introducerea dreptului de ședere permanentă pentru resortisanții UE și a familiilor lor, după cinci ani de ședere legală neîntreruptă într-un alt stat membru.

Mai recent a fost adoptat Regulamentul nr. 492/2011 cu scopul de a codifica și a înlocui Regulamentul nr. 1612/68, care concretizează principiul de bază al egalității de tratament și precizează numeroase dintre drepturile materiale ale lucrătorilor și familiilor lor^[20]. Acesta a fost completat în 2014 printr-o „directivă de punere în aplicare”, Directiva 2014/54, al cărei scop principal este acela de a pune în practică drepturile stabilite la art. 45 și în Regulamentul nr. 492/2011^[21].

(A) DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: UN CONCEPT AL UE

În ciuda numeroaselor acte legislative secundare care exista, multe dintre noțiunile de bază nu au fost definite nici de tratat, nici în cadrul legislației înseși. Toate acestea au fost conturate de CEJ, inclusiv sensul termenului esențial de „lucrător”. Un aspect timpuriu pe care Tratatul l-a lăsat neclar era dacă expresia „lucrătorii statelor membre” de la art. 45 alin. (2) cuprindea numai resortisanții statelor membre sau dacă includea cetățenii din afara UE, care își aveau reședința și locul de muncă în cadrul UE. Legislația secundară pentru aplicarea art. 45, în special Regulamentul nr. 1612/68 (în prezent, Regulamentul nr. 492/2011), își limita, în mod expres, aplicarea la lucrătorii resortisanți ai statelor membre, aceasta fiind și interpretarea tratatului adoptată de către CEJ. În prezent, situația resortisanților țărilor terțe care își au reședința și lucrează în UE (care nu sunt membri de familie ai cetățenilor UE) este guvernată parțial de legislația secundară^[22].

În scopul de a evita posibilitatea ca „fiecare stat membru să modifice sensul noțiunii de lucrător migrant” după bunul plac și să „zădărnicească obiectivele tratatului”^[23], Curtea a insistat încă de la început că definirea noțiunii de „lucrător” este o chestiune de drept al UE, și nu de drept național.

Impunând ca termenul „lucrător” să fie o noțiune comunitară, Curtea și-a arogat autoritatea finală de a defini sensul și sfera acestuia și și-a conferit un „monopol hermeneutic” de a contracara eventualele restricții unilaterale în aplicarea normelor privind libertatea de circulație impuse de diferitele state membre^[24]. Astfel, Curtea a statuat că unul dintre soți poate fi angajat de către celălalt dintre soți ca lucrător^[25] și că art. 45 poate fi invocat

[19] Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, [2004] JO L158/77. Această directivă a înlocuit Directivele 64/221 și 68/360 și Regulamentul nr. 1251/70.

[20] Regulamentul nr. 492/2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii (codificare) [2011] JO L41/1.

[21] Directiva 2014/54/UE privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor [2014] JO L128/8. A se vedea în continuare mai jos.

[22] Directiva 2003/109. A se vedea D. ACOSTO ARCAZARO, *The Long-Term Residence Directive as a Subsidiarity Form of EU Citizenship* (Martinus Nijhoff, 2011).

[23] Cauza 75/63, *Hoekstra/Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* [1964] ECR 177, 184.

[24] G. MANCINI, „The Free Movement of Workers in the Case-Law of the European Court of Justice”, în D. CURTIN și D. O'KEEFE (ed.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law* (Butterworths, 1992) 67.

[25] Cauza C-337/97, *C.P.M. Meeusen/Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep* [1999] ECR I-3289.

nu numai de către angajat, ci și de către angajator^[26] sau de un terț care are un interes^[27]. Termenul a fost interpretat în mod constant de o manieră largă, iar CEJ a prezentat această libertate ca parte a principiilor care stau la baza UE.

Pentru a rezuma: orice persoană care îndeplinește activități de serviciu care sunt reale și efective, cu excluderea activităților atât de mărunte încât ar putea fi considerate ca fiind „pur marginale și accesorii”, este tratată ca lucrător^[28]. Pentru ca o activitate economică să poată fi calificată ca loc de muncă în sensul art. 45, și nu ca activitate independentă, care face obiectul art. 49 TFUE, trebuie să existe o relație de subordonare^[29]. Cu toate acestea, după cum vom vedea, noțiunea UE cu privire la lucrător variază în funcție de contextul dreptului UE în care apare și de scopul în care este invocat termenul^[30].

(B) DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: CERINȚELE PRIVIND VENITUL MINIM ȘI TIMPUL DE LUCRU

O serie de cauze s-au referit la interacțiunea dintre aspectul economic al liberei circulații, determinat de nivelul remunerației primite în schimbul muncii depuse și aspectul social care stă la baza politicii privind libera circulație din perspectiva creșterii calității nivelului de trai al persoanei în cauză. Această problemă a fost ridicată în cauza *Levin*, referitor la lucrătorii cu normă parțială^[31].

Cauza 53/81, *Levin/Staatssecretaris van Justitie* [1982] ECR 1035

Reclamanta era cetățean englez, căsătorită cu o persoană din afara UE, care locuia în Țările de Jos și a cărei cerere pentru un permis de ședere fusese respinsă. Ea a susținut că realiza un venit suficient pentru întreținerea sa și a soțului său și că își luase o slujbă cu normă parțială ca menajeră. *Staatssecretaris van Justitie* a afirmat că persoana nu era un lucrător al UE, întrucât locul său de muncă nu îi asigura mijloace suficiente pentru întreținere, pentru că nu câștiga un venit cel puțin egal cu salariul minim legal în Țările de Jos. Sesizată cu o întrebare preliminară, CEJ s-a referit la argumentul său din cauza *Hoekstra*, în sensul că statele membre nu puteau restrânge în mod unilateral sfera și înțelesul noțiunii de lucrător.

CEJ

12. Aceasta este situația, în special, în cazul în care beneficiul drepturilor conferite în temeiul liberei circulații a lucrătorilor se poate subordona criteriului unui salariu pe care legislația statului gazdă îl declară minim, domeniul de aplicare *ratione personae* a normelor comunitare în materie poate astfel varia de la un stat membru la altul. Prin urmare, este necesar să se clarifice sensul și

[26] Cauza C-350/96, *Clean Car Autoservice GmbH/Landeshauptmann von Wien* [1998] ECR I-2521; cauza C-379/11, *Caves Krier Frères Sàrl* EU:C:2013:798.

[27] Cauza C-208/05, *ITC Innovative Technology Center GmbH/Bundesagentur für Arbeit* [2007] ECR I-181.

[28] Cauza C-337/97, *Meeusen* (supra, nota 25).

[29] Cauzele C-268/99, *Jany/Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615, pct. 34; C-151-152/04, *Nadin und Durre* [2005] ECR I-11203.

[30] Cauzele C-256/01, *Allonby/Accrington and Rossendale College* [2004] ECR I-873, pct. 63; C-138/02, *Collins/Secretary of State for Work and Pensions* [2004] ECR I-2703.

[31] A se vedea, de asemenea, cauzele C-22-23/08, *Vatsouras și Koupatantze/Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg* 900 [2009] ECR I-4585, pct. 28-29.

sfera de aplicare a termenilor „lucrător” și „activitate salariată”, în lumina principiilor ordinii juridice comunitare.

13. În această privință, se subliniază faptul că aceste noțiuni definesc câmpul de aplicare a uneia dintre libertățile fundamentale garantate de tratat și, în acest temei, nu pot fi interpretate restrictiv.

14. Conform acestei concepții, considerentele Regulamentului nr. 1612/68 afirmă, la modul general, dreptul tuturor lucrătorilor din statele membre de a exercita o activitatea pe care o aleg, în cadrul Comunității, indiferent dacă este vorba de lucrători permanenți, sezonieri sau frontaliери sau lucrători care își exercită activitatea cu ocazia unei prestări de servicii. În plus, în cazul în care Directiva 68/360 recunoaște, la articolul 4, lucrătorilor dreptul de ședere, prin simpla prezentare a documentului pe baza căruia au intrat pe teritoriul respectiv și a unei confirmări de încadrare în muncă din partea angajatorului sau a unei adeverințe de muncă, aceasta nu subordonează dreptul respectiv nici unei condiții care țin de tipul de muncă sau de valoarea veniturilor obținute din această muncă.

15. O interpretare care reflectă pe deplin domeniul de aplicare a acestor noțiuni este, conformă și cu obiectivele tratatului, printre care figurează, în temeiul articolelor 2 și 3 [în prezent articolul 3 TUE care a înlocuit în fond articolele 2 și 3 TCE], eliminarea, între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, cu scopul, *inter alia*, de a promova o dezvoltare armonioasă a activităților economice în ansamblul Comunității și o creștere a standardului de viață. Având în vedere că locurile de muncă cu fracțiune de normă, deși pot genera venituri mai mici decât cele considerate ca fiind minime pentru subzistență, reprezintă pentru un număr mare de persoane un mijloc eficient de a-și îmbunătăți condițiile de viață, efectul util al dreptului comunitar este compromis, iar realizarea scopurilor tratatului este pusă în pericol, în cazul în care beneficiul drepturilor conferite în temeiul liberei circulații a lucrătorilor este rezervat în exclusivitate persoanelor care desfășoară o activitate cu normă întreagă și din care câștigă un salariu cel puțin egal cu salariul minim garantat în sectorul luat în considerare.

(...)

17. Cu toate acestea, este necesar să se precizeze că, atunci când activitatea cu fracțiune de normă nu este exclusă din domeniul de aplicare a normelor referitoare la libera circulație a lucrătorilor, aceste dispoziții nu acoperă decât exercitarea unor activități reale și efective, excluzând activitățile atât de reduse încât pot fi considerate marginale și accesorii. Rezultă, atât din enunțul principiului liberei circulații a lucrătorilor, precum și din locul pe care îl ocupă normele referitoare la acesta în ansamblul sistemului tratatului, că aceste norme nu garantează decât libera circulație a persoanelor care exercită sau doresc să exercite o activitate economică.

Astfel, libertatea de a desfășura o activitate economică este importantă nu numai ca mijloc de realizare a pieței unice în folosul economiilor statelor membre, ci și ca drept al lucrătorului de a-și crește nivelul de trai, chiar dacă lucrătorul nu atinge nivelul minim de subzistență dintr-un anumit stat (pct. 15). Mai mult decât atât, ca răspuns la sugestia că Levin ar fi putut să se angajeze numai cu scopul de a obține permisul de ședere în țară, Curtea a decis că scopul sau motivul lucrătorului este irelevant odată ce desfășoară sau dorește să desfășoare o activitate economică reală și efectivă (pct. 17).

CEJ a adoptat în mod constant acest tip de răspuns față de susținerile privind „abuzul de drept” în domeniul liberei circulații, chiar și în timp ce Consiliul a insistat asupra includerii unei noi excepții legate de „abuzul de drept” în art. 35 din Directiva 2004/38. Cerința formulată în cauza *Levin*, ca munca să fie prestată ca o activitate economică reală, a fost probabil un răspuns față de preocupările statelor membre că sistemele lor de securitate socială ar deveni prea împovărate, ca urmare a migranților care pătrund din alte țări ale căror programe de prestații sociale sunt mai puțin generoase și care nu intenționează cu

adevărat să se angajeze într-o muncă efectivă. Avocatul general Slynn a recunoscut existența acestei probleme, dar a remarcat dependența din ce în ce mai mare de munca cu normă parțială și a subliniat că scoaterea acesteia din sfera protecției art. 45 ar exclude nu numai femeile, vârstnicii și persoanele cu dizabilități care ar putea dori să lucreze numai cu normă parțială, ci și femeile și bărbații care ar prefera să lucreze cu normă întreagă, dar sunt obligați să accepte munca cu normă parțială. Hotărârea *Levin* a clarificat astfel că lucrătorii cu normă parțială intră sub incidența liberei circulații și că nu prezintă importanță dacă lucrătorii aleg să își completeze venitul din alte surse private.

În cauza *Kempf*^[32], raționamentul a fost dus și mai departe. Unui resortisant german care locuia și lucra în Țările de Jos ca profesor de muzică, predând aproximativ douăsprezece lecții pe săptămână, i s-a refuzat acordarea permisului de ședere. Guvernul olandez și cel danez au susținut că munca prin care se asigură un venit inferior mijloacelor minime de subzistență din statul gazdă nu putea fi considerată ca fiind muncă reală și efectivă, în cazul în care persoana care desfășura această muncă solicita ajutor social din fonduri publice. Curtea nu a fost de acord, hotărând că atunci când un lucrător real cu normă parțială urmărea să își completeze câștigurile sub nivelul de subzistență, era irelevant dacă acele mijloace suplimentare provin din proprietatea sau din veniturile obținute prin muncă ale unui membru de familie sau chiar din ajutorul social primit din fondurile publice ale statului^[33]. Statul putea aborda orice preocupare privind împovărarea excesivă a sistemului său de asistență socială prin stabilirea de criterii privind accesul la anumite tipuri de ajutor social, dar nu putea nega angajatului cu normă parțială statutul de „lucrător”, conform dreptului UE. Cu toate acestea, vom vedea mai jos că preocuparea statelor membre referitoare la impactul resortisanților UE, veniți în căutarea unui loc de muncă, asupra sistemelor lor de ajutor social și la riscul de abuz sub forma așa numitului „turism al indemnizațiilor”, a reapărut și mai stringent în ultimii ani.

Totuși, Curtea a adoptat o interpretare cuprinzătoare a termenului lucrător în numeroase cauze în care se pune în discuție dimensiunea economică a activității vizate. Astfel, practicarea sportului intră sub incidența dreptului UE atât timp cât constituie o activitate economică, deși alcătuirea echipelor naționale poate fi numai o chestiune de interes sportiv, și nu economic^[34]. Și pescarii care primesc ca plată un procent din câștigurile de pe urma vânzării capturilor de pește pot fi considerați ca fiind „lucrători”, în ciuda modului neregulat în care sunt remunerați^[35].

Un flux constant de cauze referitoare la aplicarea concretă a unor criterii cum ar fi „munca reală și efectivă” a continuat să curgă pe rolul Curții. În cauza *Lawrie-Blum*^[36], Curții i s-a cerut să se pronunțe cu privire la compatibilitatea măsurilor germane de restrângere a accesului neresortisanților la stagiul de servicii pregătitoare care era necesar pentru calificarea ca profesor de liceu. Referindu-se la chestiunea dacă un profesor stagiar în această etapă ar putea fi considerat „lucrător” în sensul prevederilor relevante din tratat, Curtea a oferit o definiție mai elaborată a noțiunii, alcătuită din trei părți:

[32] Cauza 139/85, *Kempf/Staatsecretaris van Justitie* [1986] ECR 1741.

[33] *Idem*, pct. 14.

[34] Cauza 36/74, *Walrave* (*supra*, nota 10); cauza C-415/93, *Bosman* (*supra*, nota 14); cauza 13/76, *Donà/Mantero* [1976] ECR 1333. A se compara *Bosman*, pct. 120-129 și cauza C-438/00, *Deutscher Handballbund eV/Maros Kolpak* [2003] ECR I-4135.

[35] Cauza 3/87, *R./Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Agegate Ltd.* [1989] ECR 4459, pct. 33-36.

[36] Cauza 66/85, *Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg* [1986] ECR 2121.

Această noțiune trebuie definită în conformitate cu criteriile obiective, care disting relația de muncă prin referire la drepturile și îndatoririle persoanelor vizate. Trăsătura esențială a unei relații de muncă, însă, este aceea că pentru o anumită perioadă de timp, o persoană desfășoară o activitate pentru și sub conducerea unei alte persoane, în schimbul căreia primește o remunerație^[37].

Curtea a hotărât că un profesor stagiar poate fi considerat ca fiind lucrător, întrucât, pe durata serviciului pregătitor, aceste trei condiții sunt îndeplinite: realizează servicii cu valoare economică, sub conducerea școlii în cauză și primește o anumită remunerație în schimb^[38]. Faptul că plata era mai mică decât salariul unui profesor titular era irelevant, pentru același gen de motive oferite în cauzele *Levin și Kempf*: ceea ce prezenta importanță era caracterul economic real al muncii plus primirea unei remunerații. În cauza *Steymann*, CEJ a mers și mai departe cu noțiunea de remunerație și, prin urmare și cu noțiunea de activitate economică.

Cauza 196/87, *Steymann/Staatsecretaris van Justitie*

[1988] ECR 6159

Steymann era un resortisant german care locuia în Țările de Jos, unde lucrase o scurtă perioadă de timp ca instalator. Ulterior, acesta a intrat în Comunitatea Bhagwan, o comunitate religioasă care asigura membrilor săi satisfacerea nevoilor materiale. El participa la viața comunității prestând munca de instalator, îndatoriri casnice generale și alte activități comerciale în spațiile comunității respective. Cererea sa pentru eliberarea unui permis de ședere cu scopul de a desfășura o activitate ca persoană angajată a fost respinsă și, cu ocazia acțiunii introduse în justiție, a fost sesizată Curtea.

CEJ

9. În această privință, trebuie observat în *limine* că, ținând seama de obiectivele Comunității, participarea la o comunitate bazată pe religie sau altă credință spirituală ori filosofică nu se încadrează în sfera de aplicare a dreptului comunitar, decât în măsura în care poate fi considerată ca fiind o activitate economică în sensul articolului 2 din tratat.

(...)

11. În ceea ce privește activitățile vizate în litigiul principal, rezultă din dosar că acestea implică munci efectuate în interiorul și pentru Comunitatea Bhagwan, în cadrul desfășurării de către aceasta din urmă a activităților sale comerciale. Se pare că aceste lucrări ocupă un loc destul de important în modul de viață al Comunității Bhagwan și că membrii acesteia nu le evită decât în anumite situații. La rândul său, Comunitatea Bhagwan asigură satisfacerea nevoilor materiale ale membrilor săi, inclusiv banii de buzunar, indiferent de natura și întinderea lucrărilor pe care aceștia le efectuează.

12. Într-o situație precum cea dedusă judecății instanței naționale, nu se poate exclude *a priori* faptul că lucrările efectuate de către membrii acestei comunități constituie o activitate economică în sensul articolului 2 din tratat [în prezent, articolul 3 TUE care a înlocuit în fond articolul 2 TCE]. Într-adevăr, în măsura în care aceste lucrări, care urmăresc să garanteze o independență economică comunității Bhagwan, constituie un element esențial al participării la comunitatea în cauză, prestațiile acordate de către aceasta membrilor săi pot fi considerate ca o contraprestație indirectă al lucrărilor acestora.

[37] *Idem*, pct. 17, accentul adăugat.

[38] A se vedea, de asemenea, cauzele C-357/89, *Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1027; C-3/90, *Bernini/Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1071; C-10/05, *Mattern și Cikotic* [2006] ECR I-3145; C-109/04, *Kranemann/Land-Rheinland Westfalen* [2005] ECR I-2421; C-228/07, *Jörn Petersen/Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich* [2008] ECR I-6989, pct. 45; C-94/07, *Andrea Raccanelli* (*supra*, nota 14); C-232/09, *Dita Danosa/LKB Lizings SIA* [2010] ECR I-11405, pct. 39.

Faptul că munca ar putea fi considerată din punct de vedere convențional ca fiind neremunerată nu înseamnă că aceasta nu este o activitate economică efectivă. Steymann oferea servicii de valoare comunității religioase, care altfel ar fi trebuit fi asigurate de altcineva, iar în schimbul acestora îi erau satisfăcute nevoile materiale.

(C) DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: SCOPUL ANGAJĂRII

Regula generală este aceea că motivul sau scopul pentru care se ocupă un loc de muncă nu este relevant pentru a se stabili dacă o persoană este lucrător. Cu condiția ca munca să fie reală și nu marginală, ea va beneficia de protecția art. 45. Există, însă, cazuri în care trebuie să se țină seama de scopul angajării.

În cauza *Bettray*, CEJ s-a pronunțat cu privire la aplicarea art. 45 în cazul unei persoane care întreprindea o muncă terapeutică în cadrul unui program de reabilitare ca urmare a consumului de droguri, în temeiul legii olandeze privind angajarea din motive sociale^[39]. Scopul programului era acela de a reintegra persoanele care se aflau temporar în incapacitate de muncă. Acestea primeau anumite sume de bani și erau tratate în măsura posibilității, în conformitate cu condițiile normale ale muncii remunerate. CEJ a început prin a observa că o slujba era îndeplinită sub supraveghere și în schimbul unei remunerații, și că plata redusă, din fondurile publice și productivitatea scăzută a lucrătorului nu împiedicau prin ele însele aplicarea art. 45. Cu toate acestea, spre deosebire de hotărârea din cauza *Levin*, în care motivul pentru prestarea muncii a fost considerat ca fiind irelevant pentru caracterul său real, în acest caz CEJ a examinat scopul prestării muncii.

Cu toate acestea, munca în baza legii privind angajarea din motive sociale nu poate fi privită ca fiind o activitate economică reală și efectivă, în cazul în care aceasta constituie numai un mijloc de reabilitare și reintegrare pentru persoanele vizate și scopul muncii plătite, care este adaptată la posibilitățile fizice și mentale ale fiecărei persoane, este acela de a permite mai devreme sau mai târziu acestor persoane să își recapete capacitatea de a angajare obișnuită sau de a duce o viață pe cât posibil normală.

Din decizia de trimitere, reiese, de asemenea, că persoanele angajate conform legii privind angajarea socială nu sunt selectate pe baza capacității lor de a presta o anumită activitate; dimpotrivă, activitățile sunt cele alese în considerarea capacităților persoanelor care urmează să le îndeplinească în vederea menținerii, restabilirii sau dezvoltării capacității lor de muncă. În sfârșit, activitățile respective sunt îndeplinite în cadrul unor întreprinderi sau asociații de lucru create doar pentru acest scop de către autoritățile locale^[40].

În mod cert, scopul prestării muncii a fost crucial pentru decizia CEJ. Faptul că principalul sau unicul scop al muncii era acela de a reabilita persoana și de a găsi o muncă potrivită pentru capacitățile sale, și nu acela de a veni în întâmpinarea unei nevoi economice reale, astfel cum a fost cazul în *Steymann*, a condus la pronunțarea unei hotărâri în defavoarea lui *Bettray*. Cauza este criticabilă deoarece asigurarea mobilității unei forțe de muncă bine pregătite pare a fi o parte importantă a obiectivelor tratatului, iar reintegrarea oamenilor în această forță de muncă prin intermediul muncii din centrul de reabilitare se înscrie în acestea. Mai mult, dacă hotărârea *Bettray* s-ar aplica în cazul muncii desfășurate în centre de

[39] Cauza 344/87, *Bettray/Staatssecretaris van Justitie* [1989] ECR 1621.

[40] *Idem*, pct. 17-19.

reabilitare pentru persoanele cu dizabilități, aceasta ar putea avea ca efect excluderea multor categorii de persoane cu dizabilități din categoria de lucrători în sensul dreptului UE.

În cauza *Trojani*, însă, în care un resortisant francez lucra în Belgia în cadrul unui program de reintegrare condus de *Salvation Army*, CEJ a părut să facă o distincție față de cauza *Betray*, pe motiv că reclamantul în acea cauză se aflase în mod aparent în imposibilitatea de a lucra în condiții normale, pentru o perioadă nedefinită, ca urmare a dependenței sale de droguri.

Cauza C-456/02, *Trojani*/CPAS

[2004] ECR I-7573

18. În acest sens, Curtea a hotărât că nu pot fi considerate ca fiind activități economice reale și efective cele care nu constituie decât un mijloc de reeducare sau de reintegrare a persoanelor care le exercită (Hotărârea *Betray*, punctul 17).
19. Cu toate acestea, această soluție nu se explică decât prin particularitățile speței, caracterizată prin situația unei persoane care, din motiv de toxicomanie, fusese angajată pe baza unei reglementări naționale destinată asigurării unui loc de muncă celor care, pentru o durată nedeterminată, nu sunt în măsură, din motivul circumstanțelor legate de starea lor, să lucreze în condiții normale (a se vedea, în acest sens, cauza C-1/97, *Birden* [1998] ECR I-7747, punctele 30 și 31).
20. În cazul de față, astfel cum reiese din decizia de trimitere, domnul *Trojani* execută în favoarea *Salvation Army*, și sub conducerea acesteia, diverse prestări de servicii de aproximativ 30 de ore pe săptămână, în cadrul unui proiect individual de integrare, în schimbul cărora beneficiază de avantaje în natură și primește bani de buzunar.
21. În temeiul dispozițiilor aplicabile din decretul *Commission communautaire française* din 27 mai 1999, privind acordarea autorizației și a subvențiilor căminelor (*Moniteur belge*, 18 iunie 1999, p. 23101), *Salvation Army* are ca îndatorire de a primi, caza și oferi ajutor psiho-social adaptat beneficiarilor pentru a le promova autonomia, confortul fizic și reintegrarea în societate. În acest scop, aceasta poate încheia cu fiecare beneficiar un proiect de reintegrare personalizat în care să se descrie obiectivele pe care trebuie să le atingă și mijloacele de punere în aplicare pentru această realizare.
22. După ce s-a stabilit că avantajele în natură sau în numerar acordate de *Salvation Army* domnului *Trojani* constituie contravaloarea prestării de servicii de acesta din urmă în favoarea și sub conducerea acestui cămin, instanța națională a constatat, prin urmare, existența unor elemente constitutive a relației de lucru salarizată, și anume raportul de subordonare și plata remunerației.
23. Calitatea de lucrător a reclamantului din acțiunea principală nu poate totuși să fie dobândită decât în cazul în care instanța națională, în aprecierea faptelor în care aceasta este competentă, constată caracterul real și efectiv al activităților salariate în cauză.
24. Instanța națională trebuie mai ales să verifice dacă prestarea activităților îndeplinite efectiv de domnul *Trojani* sunt susceptibile să fie considerate ca aparținând în mod normal pieței muncii. În acest sens, pot să fie luate în considerare statutul și practicile căminului, conținutul proiectului și reintegrarea socială precum și natura și modalitățile de executare a prestării activităților.

Astfel, deși CEJ a lăsat, în final, instanța națională să decidă dacă slujba petentului era reală și efectivă, ea a evidențiat că faptul că reintegrarea socială era scopul principal al angajării nu exclude ca munca să fie considerată ca atare. În schimb, factorul esențial era dacă serviciile „sunt susceptibile de a fi considerate ca făcând parte în mod normal din piața muncii”.

În circumstanțe oarecum diferite, în cauza *Brown*, CEJ a luat în considerare scopul aflat la baza angajării^[41]. Curtea a menționat că, deși o persoană care presta o muncă reală și efectivă înainte de a demisiona pentru a începe un program de studii va fi considerată „lucrător” în sensul art. 45, faptul că munca a fost prestată numai pentru a se pregăti pentru studiile respective, mai degrabă decât pentru a se instrui pentru o profesie sau o slujbă, ar însemna că nu pot fi pretinse toate avantajele oferite de dreptul UE lucrătorilor. Brown era o persoană cu dublă cetățenie care se baza pe cetățenia sa franceză în Regatul Unit, și care lucrase timp de nouă luni pentru o societate din Scoția sub o formă de „pregătire preuniversitară industrială”, înainte de începerea unui curs pentru diploma de inginer electronist la Universitatea Cambridge. Curtea a hotărât că deși trebuia considerat ca fiind „lucrător”, din moment ce îndeplinea criteriile din cauza *Lawrie-Blum*, acesta nu era îndreptățit la toate avantajele sociale – în acest caz, o bursă de întreținere – care ar fi fost în mod normal disponibile pentru lucrători. Această situație era cauzată de faptul că munca sa era pur „accesorie” programului de studii pe care dorea să îl urmeze. Această concluzie poate fi privită ca un răspuns al CEJ la preocupările statelor membre referitoare la folosirea abuzivă a dispozițiilor privind libera circulație a lucrătorilor de către cei care nu doresc decât să se folosească de oferta educațională generoasă dintr-un anumit stat membru.

Vom vedea în capitolul privind cetățenia UE că, în cauza *Bidar*, CEJ și-a schimbat poziția chiar asupra problemei referitoare la dreptul unui resortisant, care se deplasează pentru a studia într-un alt stat de a solicita o bursă de întreținere^[42], aceasta fiind confirmată în cauza *LN*^[43]. Cu toate acestea, *Brown* rămâne o cauză de referință cu privire la afirmația că un resortisant UE care desfășoară o muncă în mod temporar, numai ca mijloc de a se califica pentru un curs educațional, nu este îndreptățit la toate avantajele sociale și drepturile unui „lucrător” în conformitate cu dreptului UE.

În cauza *Ninni-Orasche*, CEJ a reiterat importanța factorilor „obiectivi” precum orele de lucru și remunerația, față de factorii mai subiectivi precum motivul și conduita și a respins ca irelevant argumentul că reclamanta „abuzase” de drepturile UE pentru a dobândi statutul de lucrător^[44].

Cauza C-413/01, *Ninni-Orasche/Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst*
[2003] ECR I-13187

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 48 a devenit art. 45 TFUE]

28. Trebuie să arătăm că, pentru a determina dacă un loc de muncă este susceptibil să confere statutul de lucrător în sensul articolului 48 din tratat, elementele referitoare la conduita persoanei interesate înainte și după perioada de angajare sunt lipsite de relevanță pentru a stabili calitatea de lucrător în sensul dispoziției amintite. Într-adevăr, astfel de elemente nu au nicio legătură cu criteriile obiective enunțate de jurisprudența amintită la punctele 23 și 24 ale prezentei hotărâri.

[41] Cauza 197/86, *Brown/Secretary of State for Scotland* [1988] ECR 3205.

[42] Cauza C-209/03, *Bidar/London Borough of Ealing* [2005] ECR I-2119; cauza C-158/07, *Förster/Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep* [2008] ECR I-8507.

[43] Cauza C-46/12, *LN/Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte* EU:C:2013:97, pct. 48.

[44] Cauzele C-22-23/08, *Vatsouras* (supra, nota 31), pct. 29.

29. Mai exact, cele trei elemente evocate de instanța națională, respectiv faptul că persoana interesată nu a îndeplinit munca de ospătar decât după mai mulți ani de la sosirea sa în statul membru gazdă, faptul că a obținut la puțin timp după scurta sa angajare o diplomă care îi permitea să se înscrie la universitatea din acel stat și că a încercat, la finalul acelei slujbe, să găsească un nou loc de muncă, nu au nicio legătură nici cu eventualul caracter accesoriu al activității exercitate de către reclamanta din litigiul principal, nici cu natura acestei activități sau a raportului de muncă.

30. Din aceleași motive, nu poate fi acceptat nici argumentul guvernului danez conform căruia, pentru a aprecia caracterul real și efectiv al activității salariate desfășurate, ar fi necesar să se țină seama de durata scurtă a acesteia raportat la durata totală a șederii persoanei pe teritoriul statului membru gazdă care, în litigiul principal, a fost de doi ani și jumătate.

31. În sfârșit, în ceea ce privește argumentul conform căruia instanța de trimitere ar fi obligată să verifice, pe baza circumstanțelor cauzei, dacă reclamanta din litigiul principal a urmărit în mod abuziv să creeze o situație care să îi permită să solicite statutul de lucrător în sensul articolului 48 din tratat, cu scopul de a obține avantajele conferite de acest statut, este de ajuns să arătăm că eventuala folosire abuzivă a drepturilor conferite de sistemul de drept comunitar, în temeiul dispozițiilor referitoare la libera circulație a lucrătorilor, presupune ca persoana interesată să intre în sfera de aplicare *ratione personae* a tratatului, îndeplinind condițiile pentru a fi calificată ca lucrător în sensul respectivei dispoziții. Rezultă că problema abuzului de drept nu poate influența răspunsul la prima întrebare.

Astfel cum vom vedea în cele ce urmează, pentru ca instanța națională să poată decide dacă să acorde sau să refuze asistența educațională, deși CEJ a fost de acord că aceasta este îndreptățită să cerceteze dacă reclamanta a acceptat și ulterior a părăsit un loc de muncă doar pentru a dobândi acces la educație în statul membru gazdă, acest aspect nu era relevant pentru întrebarea dacă persoana era sau nu lucrător în sensul art. 45, ca o consecință a perioadei de angajare. Cerința activității reale și efective „nu presupune însă ca beneficiul (liberei circulații a lucrătorilor) să poată fi subordonat scopurilor urmărite de un resortisant al unui stat membru prin solicitarea intrării și a șederii pe teritoriul unui stat membru gazdă, cu condiția ca acesta să desfășoare pe teritoriul respectiv o activitate reală și efectivă”^[45].

(D) DEFINIREA NOȚIUNII DE „LUCRĂTOR”: PERSOANA AFLATĂ ÎN CĂUTAREA UNUI LOC DE MUNCĂ

Până acum, discuția s-a referit la cei care dețin o slujbă de orice fel. O problemă importantă se pune în ce măsură se aplică art. 45 în cazul celor aflați în căutarea unui loc de muncă. În cauza *Royer*, CEJ făcuse trimitere la dreptul de „a căuta sau a desfășura o ocupație”^[46]. Această chestiune a fost abordată mai direct în cauza *Antonissen*, în care Curtea a reținut că aceia care își caută în mod activ un loc de muncă nu au statutul deplin de lucrător, dar se încadrează totuși în art. 45.

^[45] Cauza C-46/12, LN (*supra*, nota 43), EU:C:2013:97, pct. 47.

^[46] Cauza 48/75, *Royer* [1976] ECR 497, pct. 31.

Cauza C-292/89, R/Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen

[1991] ECR I-745

[A se avea în vedere renumerarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 48 a devenit art. 45 TFEU]

Antonissen era un resortisant belgian care ajunsese în Regatul Unit în 1984 și care încercase fără succes să își găsească un loc de muncă. În urma arestării pentru comiterea unei infracțiuni legate de droguri, *Secretary of State* (ministrul de resort) a decis să fie expulzat. Pe durata recursului introdus, cauza a ajuns la CEJ, în fața căreia s-a susținut că numai resortisanții comunitari care dețin o dovadă a încadrării efective în muncă beneficiază de un drept de ședere într-un alt stat membru.

CEJ

9. În această privință, s-a susținut că, respectând cu strictețe articolul 48 din tratat, dreptul resortisanților comunitari de a se circula liber pe teritoriul statelor membre este conferit numai în vederea acceptării unor oferte de muncă efective [articolul 48 alineatul (3) literele (a) și (b)], în vreme ce dreptul de ședere pe teritoriul acestor state este legat de desfășurarea activității la locul de muncă [articolul 48 alineatul (3) litera (c)].

10. O astfel de interpretare, care ar exclude dreptul resortisantului unui stat membru de a circula liber și de ședere pe teritoriul altor state membre pentru a căuta un loc de muncă nu poate fi acceptată.

(...)

12. În plus, o interpretare strictă a articolului 48 alineatul (3) ar compromite șansele reale ale unui resortisant al unui stat membru, aflat în căutarea unui loc de muncă, de a-și găsi unul în alte state membre și, prin urmare, această dispoziție nu ar mai avea efect util.

13. Rezultă că articolul 48 alineatul (3) trebuie să fie interpretat în sensul în care acesta prevede, fără caracter exhaustiv, anumite drepturi de care beneficiază resortisanții statelor membre în cadrul liberei circulații a lucrătorilor și că această libertate implică, de asemenea, dreptul ca resortisanții statelor membre să circule liber pe teritoriul celorlalte state membre și dreptul de ședere pe teritoriul respectiv pentru a-și căuta un loc de muncă.

Antonissen oferă un exemplu clar al abordării utile a Curții, prin faptul că sugerează o sferă mai largă a art. 45 decât arată formularea acestuia. CEJ a decis că scopul art. 45 este acela de a asigura libera circulație a lucrătorilor și că o interpretare *ad litteram* a articolului ar pune în pericol acest scop. În cazul în care resortisanții s-ar putea deplasa în alt stat numai în situația în care dețin deja o ofertă de muncă, numărul persoanelor care s-ar putea deplasa ar fi mic și mulți lucrători care și-ar putea căuta și găsi un loc de muncă la sosirea într-un stat membru ar fi împiedicați să facă acest lucru. O caracteristică interesantă a cauzei *Antonissen* a constituit-o declarația CEJ, în sensul că drepturile enumerate expres în art. 45 nu sunt limitative. Această abordare lasă Curții posibilitatea de a adapta sfera de aplicare a articolului prin intermediul interpretării.

Cu toate acestea, CEJ a arătat clar că statutul unui resortisant al UE aflat în căutarea unui loc de muncă nu era același cu cel al unui resortisant al UE care era efectiv angajat. Statele membre își păstrează puterea de a expulza o persoană aflată în căutarea unui loc de muncă pentru care nu există perspective să își găsească de lucru, după o perioadă rezonabilă de timp, fără a fi necesar să invoce art. 45 alin. (3). Mai mult decât atât, pot exista beneficii, cum ar fi asigurarea pentru șomaj, de care nu poate profita cineva care nu a participat niciodată la piața muncii.

Această situație a apărut în cauza *Comisia/Belgia*^[47] și de asemenea, în cauza *Lebon*, în care CEJ a hotărât că avantajele fiscale și sociale garantate lucrătorilor în temeiul dreptului UE, în special prin art. 7 alin. (2) din Regulamentul nr. 1612/68 (în prezent Regulamentul nr. 492/2011) nu sunt disponibile celor care se deplasează în căutarea unui loc de muncă^[48]. În cauza *Collins*, CEJ a confirmat distincția dintre lucrătorul efectiv, care poate beneficia de toate dispozițiile regulamentului referitor la avantajele sociale și egalitatea de tratament cu lucrătorii naționali și persoanele aflate în căutarea unei slujbe care, deși se încadrează în art. 45, pot beneficia numai de dispozițiile regulamentului care guvernează accesul la muncă^[49]. Dar, în același timp, CEJ s-a îndepărtat de implicațiile stricte ale hotărârii *Lebon*, stabilind că, interpretat în lumina cetățeniei UE, tratamentul egal privind accesul la un loc de muncă în temeiul art. 45 alin. (2) ar trebui să includă dreptul de a solicita un ajutor de șomaj în aceleași condiții ca cetățenii statului gazdă, în cazul în care aceste persoane sunt legate în mod real de piața muncii din acel stat^[50].

Hotărârea *Collins* a fost confirmată în cauzele *Ioannidis* și *Prete*, în care CEJ a hotărât că resortisanții UE care își caută un loc de muncă în alt stat membru sunt, în principiu, îndreptățiți la o „indemnizație de tranziție” menită, în special, să faciliteze trecerea de la educație, la piața muncii și că o condiție națională de eligibilitate care impunea solicitanților să fi terminat liceul sau să fi studiat o perioadă lungă de timp în statul membru gazdă, era contrară art. 45^[51]. Deși este legitim ca statele să caute o legătură reală între solicitant și piața muncii statului gazdă, această cerință ar trebui să fie proporțională și ar putea, spre exemplu, să fie satisfăcută prin mai mulți ani de ședere în statul gazdă împreună cu o perioadă de timp substanțială petrecută în căutarea unui loc de muncă, precum și o căsătorie cu un resortisant al statului gazdă^[52].

(E) SFERA PROTECȚIEI: NOILE STATE MEMBRE

Lucrătorii, astfel cum sunt definiți în paginile anterioare, au un drept de circulație în conformitate cu art. 45. Acest drept a fost, însă, nuanțat în legătură cu extinderea din anul 2004, când au aderat zece state central și est-europene. UE a făcut pasul fără precedent de a admite noi membri, refuzându-le în același timp, dreptul imediat de a beneficia de una dintre cele patru libertăți fundamentale. A fost introdus un regim de tranziție (în trei etape) pentru libera circulație a lucrătorilor pentru noile state, acordând statelor membre existente opțiunea de a întârzia aplicarea deplină a drepturilor lor de liberă circulație cu până la șapte ani^[53]. Deși acest regim a fost conceput pentru a alina temerile statelor membre existente că piețele lor de muncă vor fi inundate cu noi lucrători migranți, crearea efectivă a unui statut de membru „de mâna a doua”, chiar dacă temporar, a dat

[47] Cauza C-278/94, *Comisia/Belgia* [1996] ECR I-4307.

[48] Cauza 316/85, *Lebon* [1987] ECR 281. A se compara cu cauza C-57/96, *Meints/Minister van Landbouw* [1997] ECR I-6689.

[49] Cauza C-138/02, *Collins* (*supra*, nota 30), pct. 30-33. A se vedea, de asemenea, C-22/08 și C-23/08, *Vatsouras și Koupantantzé* [2009] ECR I-4585.

[50] *Idem*, pct. 54-73. Acele aspecte ale hotărârii care se referă la cetățenia UE vor fi examinate în Capitolul 23.

[51] Cauzele C-258/04, *Office national de l'emploi/Ioannidis* [2005] ECR I-8275 (în ceea ce privește cerința educației liceale) și C-367/11, *Déborah Prete* EU:C:2012:668 (în ceea ce privește cerința efectuării a șase ani de studii în statul gazdă).

[52] Cauza C-367/11, *Prete*, *idem*.

[53] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=en>.

naștere unei reacții critice din partea noilor state membre și din partea altor comentatori^[54]. Acest regim de tranziție pentru statele implicate în extinderea din 2004 s-a finalizat pe 30 aprilie 2011^[55]. Regimul de tranziție pentru Bulgaria și România, care au aderat la UE în 2007, s-a finalizat pe 31 decembrie 2013. Pentru moment, acest regim de tranziție se mai aplică doar lucrătorilor din Croația, care a aderat la UE în 1 iulie 2013. Regimul de tranziție pentru Croația se va finaliza în 30 iunie 2020.

4. ARTICOLUL 45: DISCRIMINAREA, ACCESUL PE PIAȚĂ ȘI JUSTIFICAREA

Este evident că regulile care discriminează în mod direct pe criterii de cetățenie vor fi sancționate de art. 45^[56]. Este la fel de evident că discriminarea indirectă și chiar impediamentele în calea accesului pe piață care nu depind de dovedirea unui impact inegal^[57] pot, de asemenea, să ducă la încălcarea art. 45^[58]. Discriminarea, fie ea directă sau indirectă, va fi însă constatată numai în cazul în care două grupuri care sunt comparabile din puncte de vedere importante sunt tratate diferit sau în cazul în care grupuri care nu sunt comparabile sunt tratate în același fel^[59].

(A) DISCRIMINAREA DIRECTĂ

În cadrul acțiunii introduse de Comisie împotriva Franței pentru omisiunea de a abroga dispozițiile din Codul maritim francez, care impuseseră ca o anumită parte a echipajului unei nave să aibă cetățenie franceză, Curtea a statuat că art. 45 este „direct aplicabil în sistemul juridic al fiecărui stat membru” și înlătură orice acte naționale contrare^[60]. Mai mult decât atât, un stat poate fi considerat că încalcă art. 45 în cazul în care discriminarea este practică de orice instituție publică, inclusiv de universitățile publice^[61].

Deși cauzele care implică discriminare directă pe criteriul cetățeniei sunt mai puțin frecvente, astfel de cauze încă mai apar și impun o sarcină grea din punctul de vedere al justificării^[62]. În cauza *Schiebel*, Austria a încercat să invoce motive de securitate națională

[54] V. MITSILEGAS, „Free Movement of Workers, Citizenship and Enlargement: The Situation in the UK” [2009] *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law* 223.

[55] Pentru o cauză referitoare la diferența dintre tratamentul față de resortisanții statelor terțe și cel față de studenții bulgari în temeiul regimului de tranziție de cinci ani din Austria, a se vedea cauza C-15/11, *Sommer/Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien* EU:C:2012:371.

[56] A se vedea, e.g., cauza C-55/00, *Gottardo/INPS* [2002] ECR I-413.

[57] Cauza C-415/93, *Bosman* (supra, nota 14).

[58] A. CASTRO OLIVEIRA, „Workers and Other Persons: Step-by-Step from Movement to Citizenship” (2002) 39 *CMLRev* 77.

[59] Cauzele C-391/97, *Gschwind/Finanzamt Aachen-Aussenstadt* [1999] ECR I-5451, pct. 21; C-356/98, *Kaba/Home Secretary* [2000] ECR I-2623; S. PEERS, „Dazed and Confused: Family Members’ Residence Rights and the Court of Justice” (2001) 26 *ELRev* 76.

[60] Cauzele 167/73, *Comisia/Republica Franceză* [1974] ECR 359; cauza C-185/96, *Comisia/Republica Elenă* [1998] ECR I-6601; C-94/08, *Comisia/Spania* [2008] ECR I-160; C-318/05, *Comisia/Germania* [2007] ECR I-6957; C-460/08, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-216.

[61] A se vedea, e.g., tratamentul scandalos al lectorilor de limbă străină din universitățile italiene: cauzele C-212/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-4923 și C-119/04, *Comisia/Italia* [2006] ECR I-6885.

[62] A se vedea, e.g., cauza C-155/09, *Comisia/Grecia* EU:C:2011:22. În ceea ce privește restricțiile pe criteriul cetățeniei în cazul transferurilor de jucători în sport, a se vedea cauzele C-415/93, *Bosman* (supra, nota 14); C-438/00,

ca justificare pentru supunerea acordării autorizației unei societăți ce comercializa arme și muniție militară condiției ca partenerul comandat să aibă cetățenie austriacă^[63]. Austria a invocat art. 346 alin. (1) lit. b) TFUE, care prevede că tratatele nu interzic unui stat membru să adopte măsurile pe care le consideră necesare pentru protecția intereselor esențiale ținând de securitatea sa. Curtea a respins, însă, argumentul, pe motiv că guvernul nu demonstrase că o condiție a cetățeniei era un mijloc necesar sau proporțional pentru protecția intereselor esențiale ale securității austriece.

(B) DISCRIMINAREA INDIRECTĂ

Discriminarea indirectă este, de asemenea, interzisă de art. 45, astfel că o condiție de eligibilitate pentru o prestație socială care este mai ușor satisfăcută de lucrătorii naționali decât de cei din afară, este posibil să fie în contradicție cu tratatul. CEJ a simplificat cerințele probatorii pentru discriminarea indirectă, hotărând în cauza *O'Flynn* că, pentru a se stabili existența discriminării indirecte, nu era necesar să se dovedească faptul că o măsură națională afecta de obicei un procent mai mare de lucrători străini, ci numai că măsura era „susceptibilă intrinsec” să afecteze lucrătorii migranți mai mult decât pe cei naționali^[64]. Adeseori, Curtea lasă în seama instanței naționale să stabilească dacă, în funcție de starea de fapt din cauză, există un efect discriminatoriu indirect^[65].

Un tip obișnuit de discriminare indirectă apare în cazul în care prestațiile sunt condiționate, în drept sau în fapt, de cerințe privind reședința sau locul de origine, sau cerințe privind locul dobândirii educației, care pot fi satisfăcute mult mai ușor de resortisanți în comparație cu neresortisanții^[66]. În cauza *Ugliola*, un lucrător italian aflat în Germania a contestat o lege germană conform căreia siguranța locului de muncă al unui lucrător era protejată prin luarea în considerare a perioadelor serviciului militar la calculul duratei vechimii în muncă^[67]. Legea în discuție se aplica numai celor care satisfăcuseră serviciul militar în Bundeswehr, cu toate că cetățenia lucrătorului era irelevantă. Curtea a subliniat că art. 45 nu îngăduia niciun fel de restricții ale principiului egalității de tratament, cu excepția celor prevăzute la art. 45 alin. (3). În această cauză, Germania crease o restricție nejustificată „introducând în mod indirect o discriminare numai în favoarea propriilor resortisanți”, din moment ce condiția ca serviciul să fie satisfăcut în Bundeswehr ar fi îndeplinită în mod evident de un număr mult mai mare de resortisanți naționali decât de neresortisanți^[68].

Kolpak (*supra*, nota 34); C-265/03, *Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura* [2005] ECR I-2579; 13/76, *Donà* (*supra*, nota 34); C-228/07, *Jörn Petersen* (*supra*, nota 38).

^[63] Cauza C-474/12, *Schiebel Aircraft GmbH* EU:C:2014:2139.

^[64] Cauza C-237/94, *O'Flynn/Adjudication Officer* [1996] ECR I-2617; cauza C-278/94, *Comisia/Belgia* [1996] ECR I-4307.

^[65] Cauzele C-611 și 612/10, *Hudziński & Wawrzyniak* EU:C:2012:339; C-589/10, *Wencel* EU:C:2011:303. De asemenea, CJUE lasă deseori, pe seama instanței naționale să stabilească dacă starea de fapt din cauză reprezintă un obstacol nediscriminatoriu care împiedică libera circulație, după cum se discută mai jos: a se vedea, e.g., cauza C-233/12, *Gardella* EU:C:2013:449, pct. 46.

^[66] Cauzele C-355/98, *Comisia/Belgia* [2000] ECR I-1221; C-350/96, *Clean Car* (*supra*, nota 26); C-276/07, *Delay/Università degli studi di Firenze*, *IPNS* [2008] ECR I-3635; C-258/04, *Ioannidis* (*supra*, nota 51); C-367/11, *Prete* (*supra*, nota 51). În cauza C-461/11, *Radziejewski* EU:C:2013:704, o cerință privind reședința pentru eligibilitatea pentru reducerea datoriei a fost considerată contrară tratatului.

^[67] Cauza 15/69, *Württembergische Milchverwertung-Südmilch-AG/Salvatore Ugliola* [1970] ECR 363.

^[68] Cauza C-419/92, *Scholz/Universitaria di Cagliari* [1994] ECR I-505; cauza C-15/96, *Kalliope Schöning-Kougebetopoulou/Freie und Hansestadt Hamburg* [1998] ECR I-47; cauza C-187/96, *Comisia/Republica Elenă* [1998] ECR I-1095; cauza C-278/03, *Comisia/Italia* [2005] ECR I-3747; cauza C-369/07, *Comisia/Grecia* [2009] ECR I-7811.

În cauza *Sotgiu*, CEJ a considerat ca fiind contrar tratatului situația prin care poșta germană a mărit indemnizația de separare plătită lucrătorilor angajați departe de locul reședinței acestora din Germania, dar nu a plătit această mărimea lucrătorilor (indiferent de cetățenie) a căror reședință în momentul angajării lor inițiale se situa în străinătate^[69]. În cauza *Comisia/Belgia*^[70], un sistem național de pensii care putea fi mai ușor satisfăcut de lucrătorii care dețineau cetățenia celui stat membru, decât de lucrătorii din alte state membre, a fost considerat discriminatoriu în mod indirect și, prin urmare, sancționat de art. 45. În cauza *Zurstrassen*^[71], normele naționale conform cărora evaluarea comună a taxelor în cazul soților era condiționată de reședința ambilor pe teritoriul național, erau incompatibile cu art. 45^[72]. O serie de alte cauze fiscale din ultimii ani au confirmat că în cazul în care tratamentul fiscal diferit al persoanelor care își au reședința în alt stat membru nu se bazează pe diferențe relevante între situațiile acelor persoane sau între bu-nurile lor imposabile, tratamentul respectiv va fi sancționat de normele tratatului^[73].

O altă formă de discriminare indirectă, întâlnită frecvent în dreptul care guvernează libera circulație în general, o reprezintă impunerea unei cerințe legale cu „sarcină dublă”, care nu recunoaște calificările și certificările adecvate dobândite deja în statul de origine. O astfel de reglementare a fost considerată ca fiind contrară art. 45 în cauza *Comisia/Portugalia*^[74].

În sfârșit, impunerea unei cerințe privind cunoașterea unei anumite limbi pentru anumite posturi constituie, de asemenea, o formă de discriminare indirectă, din moment ce este posibil ca aceasta să afecteze în proporție mult mai mare pe neresortisanți, decât pe resortisanții statului respectiv^[75]. Totuși, din moment ce o astfel de cerință poate fi legitimă, art. 3 alin. (1) din Regulamentul nr. 492/2011 permite impunerea unor „condiții referitoare la cunoștințele lingvistice solicitate datorită naturii postului care urmează a fi ocupat”. Curtea a examinat sfera acestei excepții în cauza *Groener*, în care o resortisantă olandeză care lucra în Irlanda ca profesoară de arte cu normă parțială, a fost respinsă pentru ocuparea postului pentru catedra de arte cu normă întreagă, pentru care altfel ar fi fost numită, deoarece nu a trecut o examinare orală în limba irlandeză^[76]. CEJ a decis că, deși era probabil ca activitatea de predare să se desfășoare în exclusivitate în engleză, cerința limbii se putea încadra în art. 3 alin. (1), atât timp cât nu era impusă în mod disproporționat, ca urmare a politicii guvernului irlandez de a menține și a promova folosirea irlandezei ca mijloc de exprimare a identității și culturii naționale. În cauza *Las*, însă, CJUE a

[69] Cauza 152/73, *Sotgiu/Deutsche Bundespost* [1974] ECR 153. A se vedea, de asemenea, cauza C-514/12, *Zentralbetriebsrat der gemein- nützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* EU:C:2013:799 în care luarea în considerare, în scopul promovării, a perioadelor de muncă neîntreruptă, dar numai a unei porțiuni din perioadele întrerupte, a fost considerată ca fiind discriminatorie în mod indirect.

[70] Cauza 35/97, [1998] ECR I-5325.

[71] Cauza C-87/99, *Zurstrassen/Administration des Contributions Directes* [2000] ECR I-3337.

[72] A se vedea, de asemenea, cauza C-169/03, *Wallentin/Riksskatteverket* [2004] ECR I-6443; cauza C-400/02, *Merida/Bundesrepublik Deutschland* [2004] ECR I-8471; cauza C-152/03, *Ritter-Coulais/Finanzamt Gernersheim* [2006] ECR I-1711; cauza C-329/05, *Finanzamt Dinslaken/Gerold Meindl* [2007] ECR I-1107; cauza C-155/09, *Comisia/Grecia* [2011] ECR I-65.

[73] A se vedea, e.g., cauza C-240/10, *Schulz-Delzers* EU:C:2011:591. A se compara cauzele C-269/09, *Comisia/Spania* EU:C:2012:439 și C-39/10, *Comisia/Estonia* EU:C:2012:282 în care a existat un tratament fiscal discriminatoriu sancționat de tratat.

[74] Cauza C-171/02, *Comisia/Portugalia* [2004] ECR I-5645.

[75] Cauzele C-259 și 331-332/91, *Allué și Coonan* [1993] ECR I-4309; cauza C-124/94, *Comisia/Grecia* [1995] ECR I-1457; cauza C-90/96, *Petrie/Università degli Studi di Verona și Camilla Bettoni* [1997] ECR I-6527.

[76] Cauza 379/87, *Groener/Minister for Education* [1989] ECR 3967.

hotărât că prevederea privind contractele de muncă încheiate în Flandra să fie redactate în olandeză, constituia o restricție nepermisă la libera circulație a lucrătorilor^[77]. Aceasta se datora faptului că, în ciuda legitimității obiectivelor guvernului belgian care includeau promovarea și încurajarea folosirii uneia dintre limbile oficiale ale statului și protecția socială a angajaților, măsura crea un obstacol pentru lucrătorii și angajatorii nevorbitori de olandeză și constituia o piedică disproporționată în calea instalării unui consimțământ liber și informat între părțile contractante. Din punctul de vedere al Curții, erau disponibile mijloace alternative mai puțin restrictive, dar la fel de eficiente^[78]. Belgia a fost, de asemenea, chemată în fața CJUE pentru impunerea, în cazul candidaților pentru posturile din cadrul serviciilor locale din regiunile vorbitoare de limbă franceză sau germană, în cazul în care aceștia nu își desfășuraseră studiile în limba vizată, unei condiții de a promova un examen special organizat de o anumită autoritate federală^[79]. Deși cerința generală a competenței lingvistice era justificată, Curtea a hotărât că solicitarea promovării de către candidați a acestui examen administrat exclusiv de o autoritate era discriminatorie în mod indirect și disproporționată.

(C) OBSTACOLELE ÎN CALEA ACCESULUI PE PIAȚA LOCURILOR DE MUNCĂ

Pentru o vreme, nu a fost clar dacă art. 45 se aplica măsurilor naționale care restrângeau libera circulație a lucrătorilor din cadrul UE, dar care nu erau discriminatorii nici direct, nici indirect pe criteriul cetățeniei. Această problemă esențială a apărut în legătură cu toate „libertățile” și în fiecare situație, CJUE a hotărât că și restricțiile nediscriminatorii pot încălca tratatul, în cazul în care constituie un obstacol excesiv în calea liberei circulații.

Problema a fost abordată în mod direct pentru prima dată în contextul liberei circulații a lucrătorilor, în celebra hotărâre *Bosman*, în care sistemul de transfer dezvoltat de asociațiile de fotbal naționale și transnaționale a fost considerat că încălcând art. 45^[80]. Sistemul impunea unui club de fotbal care urmărea să angajeze un jucător al cărui contract la alt club expirase, să plătească o sumă de bani (adeseori substanțială) acestuia din urmă. *Bosman*, care fusese angajat de un club de fotbal belgian, era împiedicat efectiv să obțină angajarea la un club francez. Faptul că sistemul de transfer se aplica în mod egal atât jucătorilor care treceau de la un club la altul în cadrul unui stat membru, cât și celor care circulau între state și faptul că cetățenia jucătorului era total irelevantă, nu însemna că sistemul nu intra în contradicție cu art. 45. Conform opiniei Curții în *Bosman*:

103. Este suficient să se reamintească că, deși normele în discuție în acțiunile principale se aplică deopotrivă transferurilor dintre cluburi aparținând unor asociații naționale diferite din cadrul aceluiași stat membru și sunt similare celor care reglementează transferurile dintre cluburi

[77] Cauza C-202/11, *Las/PSA Antwerp* EU:C:2013:239.

[78] A se vedea E. CLOOTS, „Respecting Linguistic Identity Within the EU's Internal Market: *Las*” (2014) 51 CMLRev 623; I. URRUTI, „Approach of the European Court of Justice on the Accommodation of the European Language Diversity in the Internal Market: Overcoming Language Barriers or Fostering Linguistic Diversity?” (2011-12) 18 CJEL 243.

[79] Cauza C-317/14, *Comisia/Belgia* EU:C:2015:163. A se vedea, de asemenea, cauza C-281/98, *Angonese* [2000] ECR I-4139.

[80] Cauza C-415/93 (*supra*, nota 14), pct. 98-103, a se vedea totuși sugestia anterioară din cauzele 321/87, *Comisia/Belgia* [1989] ECR 997, pct. 15; cauza C-176/96, *Lehtonen/FRBSB* [2000] ECR I-2681; C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP/Olivier Bernard and Newcastle UFC* [2010] ECR I-2177, pct. 27-37.

aparținând aceleiași asociații naționale, acestea condiționează în mod direct accesul jucătorilor la piața muncii din alte state membre și pot astfel să împiedice libera circulație a lucrătorilor. Acestea nu pot fi astfel considerate comparabile reglementărilor privind modalitățile de vânzare a mărfurilor pe care hotărârea *Keck și Mithouard* le-a considerat ca fiind în afara domeniului de aplicare al articolului 30 din tratat [în prezent articolul 34] din tratat (a se vedea, de asemenea, în materia liberei prestări de servicii, C-384/93, *Alpine Investments/Minister van Financiën* [1995], Rec., p. I-1141, punctele 36-38).

În absența unei justificări de interes public suficient de convingătoare, reglementarea a fost considerată de către CEJ ca fiind contrară art. 45. Existența unui obstacol, în calea accesului lucrătorilor dintr-un stat membru, la locurile de muncă dintr-un alt stat membru era suficientă pentru a atrage aplicarea art. 45, chiar și în absența oricărei discriminări^[81].

Principiul stabilit în cauza *Bosman* a fost aplicat în mod repetat într-un șir constant de cauze ulterioare^[82]. În cauza *Terhoeve*, CEJ a hotărât că dispoziții, cum ar fi o lege națională referitoare la plata contribuțiilor sociale, care nu ar permite sau ar descuraja pe resortisantul unui stat membru să își părăsească țara de origine pentru a-și exercita dreptul la liberă circulație, constituie un obstacol în calea acelei libertăți, chiar și în cazul în care se aplică indiferent de cetățenia lucrătorilor vizati^[83]. În cauzele *Comisia/Danemarca*^[84] și *Van Lent*^[85], Curtea a criticat normele naționale care interziceau lucrătorilor cu domiciliul într-un anumit stat să folosească un autovehicul înmatriculat în alt stat membru, pe motiv că aceste norme ar putea face imposibilă exercitarea de către lucrători a dreptului lor de liberă circulație sau ar putea restrânge accesul la locurile de muncă între state^[86].

Faptul că dispozițiile nediscriminatorii care restrâng accesul pe piață pot fi sancționate, dă naștere la preocupări privind limitele externe ale art. 45, la fel ca și în legătură cu art. 34 privind libera circulație a mărfurilor. În cauza *Graf*, reclamantul susținea că normele care prevedeau că compensația acordată cu ocazia încetării raportului de muncă nu se aplica în cazul în care lucrătorul pune capăt de bună voie raportului de muncă, respectiv pentru a se angaja în altă parte, încălcau art. 45^[87]. CEJ a reiterat principiul din cauza *Bosman* referitor la accesul pe piață, dar a hotărât, pe baza stării de fapt, că legislația contestată nu aducea atingere acestui principiu. Dreptul la despăgubire nu depindea de alegerea lucrătorului dacă să rămână sau nu cu actualul său angajator. Acest lucru depindea mai degrabă de un eveniment viitor și ipotetic, și anume rezilierea ulterioară a contractului, fără ca

[81] L. DANIELE, „Non-Discriminatory Restrictions to the Free Movement of Persons” (1997) 22 ELRev 191.

[82] Cauza C-385/00, *De Groot/Staatssecretaris van Financiën* [2002] ECR I-11819; cauza C-209/01, *Schilling și Fleck-Schilling/Finanzamt Nürnberg-Süd* [2003] ECR I-13389; cauza C-137/04, *Rockler/Försäkringskassan* [2006] ECR I-1441; cauza C-345/05, *Comisia/Portugalia* [2006] ECR I-10633; cauza C-40/05, *Lyyski/Umeå Universitet* [2007] ECR I-99; cauza C-212/06, *Gouvernul Communauté française și Gouvernement wallon/Gouvernement flamand* [2008] ECR I-1683; cauza C-325/08, *Olympique Lyonnais (supra, nota 13)*; cauza C-514/12, *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* EU:C:2013:799.

[83] Cauza C-18/95, *F.C. Terhoeve/Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen Buitenland* [1999] ECR I-345, pct. 39. A se vedea, de asemenea, cauza C-544/11, *Petersen* EU:C:2013:124, pct. 36.

[84] Cauza C-464/02, *Comisia/Danemarca* [2005] ECR I-7929.

[85] Cauza C-232/01, *Van Lent* [2003] ECR I-11525; cauzele C-151-152/04, *Nadin și Durre* [2005] ECR I-11203.

[86] A se vedea, de asemenea, cauza C-379/09, *Maurits Casteels* EU:C:2011:131, pct. 22-23.

[87] Cauza C-190/98, *Volker Graf/Filzmoser Maschinenbau GmbH* [2000] ECR I-493. A se vedea în special concluziile AG Fennelly, pct. 32.

acest lucru să aibă loc la inițiativa sa. Această posibilitate era „prea nesigură și indirectă” pentru ca legislația să fie privită ca încălcând art. 45^[88].

În mod similar, în cauza *Weigel*, consecințele negative din punct de vedere al impozitării, la care este supusă o persoană care se deplasează pentru a lucra dintr-un stat membru în altul, nu sunt în mod necesar contrare art. 45, chiar dacă este posibil ca acestea să împiedice un lucrător să își exercite dreptul la libera circulație, dacă persoana nu suferă un dezavantaj mai mare decât persoanele care au deja reședința în acel stat și sunt supuși aceleiași taxe^[89]. În absența discriminării, posibilul efect de descurajare nu este suficient pentru a fi sancționat de art. 45. Și în cauza *Jeltes* s-a considerat că o diferență între prestațiile prevăzute de legea statului membru al ultimului loc de muncă și cele prevăzute de legea statului membru de reședință, nu constituie o restricție asupra liberei circulații a lucrătorilor, ci doar un rezultat al lipsei armonizării dreptului UE pe acest subiect^[90].

(D) SITUAȚIILE INTERNE

Articolul 45 nu se aplică unei așa numite situații „pur interne”. Aceasta este denumită uneori ca o situație de „discriminare inversă”, din moment ce, în mod frecvent, efectul său este acela că lucrătorii naționali nu pot pretinde, în propriul stat membru, drepturi pe care lucrătorii care sunt resortisanți ai altor state membre le pot pretinde. În cauza *Saunders*, CEJ a reținut că, din moment ce nu există niciun „element care să lege” reclamanta „de oricare dintre situațiile vizate de dreptul comunitar”, aceasta nu se putea întemeia pe art. 45 pentru a contesta un ordin care o excludea efectiv de pe o parte a propriului teritoriu național^[91].

Au avut loc încercări de a eluda bariera „situației interne” la aplicarea art. 45, invocându-se dreptul la liberă circulație conferit de art. 21 TFUE cetățenilor europeni, ca fiind ceva dincolo și mai presus de dreptul de circulație al lucrătorilor UE, însă, până în prezent aceste încercări nu au avut succes în fața CEJ^[92]. Vom vedea mai jos că această abordare a Curții privind „situația internă” a dat naștere unor rezultate regretabile în contextul drepturilor lucrătorilor și familiilor lor^[93].

Cu toate acestea, este clar, după cum se poate vedea din cauze precum *Terhoeve*^[94] și *De Groot*^[95], că un lucrător va putea valorifica art. 45 împotriva propriului stat în cazul în care

[88] *Idem*, pct. 24-25, din hotărârea CJUE. A se vedea M.S. JANSSON și H. KALIMO, „De Minimis Meets «Market Access»: Transformations in the Substance – and the Syntax – of EU Free Movement Law?” (2014) 51 CMLRev 523.

[89] Cauza C-387/01, *Weigel/Finanzlandesdirektion für Vorarlberg* [2004] ECR I-4981, pct. 50-55.

[90] Cauza C-443/11, *Jeltes* EU:C:2013:224. A se vedea, de asemenea, cauza C-233/12, *Gardella* EU:C:2013:449, pct. 33-35.

[91] Cauza 175/78, *R./Saunders* [1979] ECR 1129; cauza 298/84, *Pavlo Iorio/Azienda Autonomo delle Ferrovie dello Stato* [1986] ECR 247; cauzele C-225-227/95, *Kapasakalis, Skiathis și Kougiagkas/Greciei* [1998] ECR I-4329; cauza C-127/08, *Metock și alții/Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2008] ECR I-6241; cauza C-212/06, *Gouvernement de la République française* (supra, nota 82).

[92] Cauzele C-64 și 65/96, *Uecker și Jacquet/Land Nordrhein-Westfalen* [1997] ECR I-3171; cauza C-299/95, *Kremzow/Austriei* [1997] ECR I-2629; cauza 180/83, *Moser/Land Baden-Württemberg* [1984] ECR 2539. A se compara cu cauza C-148/02, *García Avello* [2003] ECR I-11613, discutată mai detaliat în Capitolul 23; cauza C-34/09, *Ruiz Zambrano* [2011] ECR I-1177.

[93] A se vedea, e.g., cauzele 35 și 36/82, *Morson și Jhanjan/Țările de Jos* [1982] ECR 3723.

[94] Cauza C-18/95, *Terhoeve* (supra, nota 83).

[95] Cauza C-385/00, *De Groot* (supra, nota 82).

a fost angajat și își avea reședința într-un alt stat membru^[96]. În acest caz situația nu mai este una „pur internă”. Un astfel de lucrător poate apoi să pretindă că a fost discriminat, de exemplu, în legătură cu contribuțiile la securitatea socială sau cu impozitarea, după ce s-a întors să lucreze în propriul stat.

(E) JUSTIFICAREA OBIECTIVĂ

Posibilele motive de justificare a discriminării indirecte sunt extinse și nu se limitează la excepțiile prevăzute de tratat sau de legislația secundară^[97]. Această situație este ilustrată de un curent de cauze referitoare la tratamente fiscale aparent discriminatorii^[98]. În cauza *Schumacker*, Curtea a decis că discriminarea indirectă bazată pe reședința lucrătorului, prin care un resortisant al UE angajat într-un anumit stat membru, dar fără reședință în acel stat, nu putea să beneficieze de deduceri fiscale personale, putea fi justificată în cazul în care exista o diferență relevantă între lucrătorii din alte state membre și lucrătorii rezidenți^[99]. Totuși, deși s-a considerat, în mod cert, că normele fiscale diferite sunt susceptibile de justificare pe motive de acest fel^[100], în numeroase cauze Curtea a respins argumentele bazate pe coeziunea sistemului de impozitare sau pe necesitatea supravegherii impozitării sau a prevenirii evaziunii fiscale, ca nefiind justificări adecvate pe baza stării de fapt^[101].

În general, CEJ realizează o examinare minuțioasă a susținerilor în sensul că restricțiile sunt justificate și solicită din ce în ce mai multe dovezi în susținerea justificării^[102], precum indicarea unei legături reale între măsura contestată și justificarea pretinsă^[103]. În cauza *Terhoeve*^[104], s-a pus problema dacă puteau fi justificate contribuțiile la asigurările sociale mai mari impuse unui lucrător care și-a transferat reședința dintr-un stat membru în altul pentru a se angaja pe durata de un an, însă Curtea a respins justificările bazate pe necesitatea de a simplifica și de a coordona perceperea unor astfel de contribuții sau pe dificul-

^[96] A se vedea, de asemenea, cauzele C-197 și 203/11, *Libert și alții & All Projects & Developments NV* EU:C:2013:288 în care CJUE a respins argumentul guvernului belgian în sensul că aceasta reprezenta o situație pur internă.

^[97] Cauza 152/73, *Sotgiu* (supra, nota 69); cauza C-237/94, *O'Flynn* (supra, nota 64); cauza C-176/96, *Lehtonen* (supra, nota 80), pct. 51-60; cauza C-222/07, *UTECA* [2009] ECR I-1407.

^[98] Multe dintre aceste cauze se referă la impozitarea persoanei. A se vedea, însă, în ceea ce privește impozitarea bunurilor, o situație în care se făcea o discriminare în funcție de situarea bunului în Ungaria sau în alt stat membru, cauza C-253/09, *Comisia/Ungaria* EU:C:2011:795.

^[99] Cauza C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt/Roland Schumacker* [1995] ECR I-225; F. VANISTENDAELE, „The Consequences of *Schumacker* and *Wielockx*: Two Steps Forward in the Tax Procession of *Echternach*” (1996) 33 CMLRev 255; E. ROS, „EU Citizenship and Taxation: «Is the European Court of Justice Moving Towards a Citizen's Europe?»” (2014) 23 EC Tax Review 43.

^[100] Cauzele C-300/90, *Comisia/Belgia* [1992] ECR I-305; C-204/90, *Bachmann/Belgia* [1992] ECR I-249.

^[101] Cauza C-385/00, *De Groot* (supra, nota 82); cauza C-169/03, *Wallentin/Riksskatteverket* [2004] ECR I-6443; cauza C-52/03, *Ritter-Coulais* (supra, nota 72); cauza C-150/04, *Comisia/Danemarca* [2007] ECR I-1163. A se vedea, de asemenea, cauza C-544/11, *Petersen* EU:C:2013:124 în care încercarea guvernului german de a invoca obiectivele politicii de dezvoltare pentru a justifica o normă fiscală discriminatorie pe criteriul sediului angajatorului a fost respinsă ca nefiind suficient legată de măsură.

^[102] A se vedea, e.g., cauza C-73/08, *Bressol/Gouvernement de la Communauté française* [2010] ECR I-2735. N. NIC SHUIBHNE și M. MACI, „Proving Public Interest: The Growing Impact of Evidence in Free Movement Case Law” (2013) 50 CMLRev 965.

^[103] A se vedea, e.g., cauzele C-197 și 203/11, *Libert și alții & All Projects & Developments NV* EU:C:2013:288, în ceea ce privește lipsa legăturii dintre justificarea pretinsă (garantarea unor locuințe suficiente pentru populația locală dezavantajată și cu venituri reduse) și cerința reședinței impusă de măsura contestată.

^[104] Cauza C-18/95, *Terhoeve* (supra, nota 83), pct. 43-47.

tățile tehnice care împiedicau alte metode de colectare^[105]. În cauza *Rockler*, au fost respinse argumentele bazate pe presupusa povară financiară asupra programului național de securitate socială, pe motiv că sunt inacceptabile justificările bazate pe motive pur economice și că justificarea înaintată nu era, în orice caz, proporțională^[106]. Curtea a pronunțat hotărâri similare în legătură cu normele împotriva suprapunerii beneficiilor de securitate socială sau dispozițiile referitoare la pensii care, chiar dacă ar putea fi justificate, au fost considerate, în cele din urmă, ca fiind disproporționate sau cu efect discriminatoriu^[107]. Compatibilitatea cu legislația UE privind coordonarea securității sociale nu garantează caracterul justificabil al unei măsuri interne, din moment ce măsura, chiar dacă nu este deloc discriminatorie, ar putea fi, totuși, contrară art. 45 în cazul în care restrânge în mod disproporționat libera circulație a lucrătorilor^[108].

În cauza *Erny*, în care restricția a apărut nu ca urmare a acțiunii statului membru, ci din termenii unui acord colectiv al unui angajator privat, CJUE a acceptat importanța dreptului de a negocia acorduri colective ca parte a justificării restricției în discuție, dar a hotărât că acest drept nu putea fi exercitat decât în conformitate cu principiul nediscriminării^[109].

Citatul următor oferă o viziune bună a rigorii de care dă dovadă Curtea în evaluarea justificării:

Cauza C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP/Olivier Bernard și Newcastle UFC*

[2010] ECR I-2177

Cauza avea ca obiect contestarea unei norme conform căreia fotbalistii tineri care erau antrenati de un anumit club trebuiau să plătească despăgubiri în cazul în care semnav un contract cu un alt club. CEJ a decis că norma era sancționată de articolul 45 și a examinat apoi dacă aceasta putea fi totuși justificată.

CEJ

39. Cu privire la sportul profesionist, Curtea a avut deja ocazia să constate că, având în vedere importanța socială considerabilă pe care activitatea sportivă și, în special, fotbalul o au în cadrul Uniunii, este necesar să se admită ca fiind legitim obiectivul care constă în încurajarea recrutării și a formării tinerilor jucători (a se vedea hotărârea *Bosman*, punctul 106).

(...)

41. În această privință, este necesar să se admită că, astfel cum a hotărât deja Curtea, perspectiva de a percepe compensații de formare este de natură a încuraja cluburile de fotbal să caute talente și să asigure formarea tinerilor jucători (a se vedea hotărârea *Bosman*, punctul 108).

42. Astfel, profitul obținut din investițiile realizate în acest sens de cluburile formatoare se caracterizează prin natura sa aleatorie, dat fiind că aceste cluburi suportă investițiile aferente tuturor tinerilor jucători pe care îi recrutează și îi formează, uneori în decursul mai multor ani, în timp ce numai o parte dintre acești jucători efectuează, la încheierea formării lor, o carieră

^[105] A se vedea, de asemenea, cauza C-544/11, *Petersen* EU:C:2013:124.

^[106] Case C-137/04, *Rockler* (*supra*, nota 82). A se vedea, de asemenea, cauza C-514/12, *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* EU:C:2013:799, pct. 42-43.

^[107] Cauzele C-611 și 612/10, *Hudziński & Wawrzyniak* EU:C:2012:339; cauza C-379/09, *Maurits Casteels* EU:C:2011:131. A se compara cauza C-233/12, *Gardella* EU:C:2013:449.

^[108] Cauza C-589/10, *Wencel* EU:C:2011:303, pct. 64.

^[109] Cauza C-172/11, *Erny* EU:C:2012:399. A se vedea, de asemenea, cauza C-379/09, *Maurits Casteels* EU:C:2011:131 pentru o restricție nejustificată privind asistența socială, impusă de un angajator privat în temeiul unui acord colectiv.

profesionistă fie în cadrul clubului formator, fie în alt club (a se vedea în acest sens hotărârea *Bosman*, punctul 109).

(...)

44. În aceste condiții, cluburile formatoare ar putea fi descurajate să investească în formarea tinerilor jucători dacă nu ar putea obține rambursarea sumelor cheltuite în acest scop în cazul în care un jucător încheie, la finalul formării sale, un contract de jucător profesionist cu un alt club. (...)

45. Rezultă că un sistem care prevede plata unei compensații de formare în cazul în care un tânăr jucător semnează, la încheierea formării sale, un contract de jucător profesionist cu un alt club decât cel care l-a format poate fi justificat, în principiu, de obiectivul care constă în încurajarea recrutării și a formării unor tineri jucători. Cu toate acestea, un astfel de sistem trebuie să fie efectiv apt să atingă obiectivul menționat și să fie proporțional în raport cu acesta din urmă, ținând seama de costurile suportate de cluburi pentru formarea atât a viitorilor jucători profesioniști, cât și a celor care nu vor deveni niciodată profesioniști (a se vedea în acest sens hotărârea *Bosman*, punctul 109).

46. În ceea ce privește un sistem precum cel în cauză în acțiunea principală, din cuprinsul punctelor 4 și 6 din prezenta hotărâre reiese că acesta nu se caracteriza prin plata către clubul formator a unei compensații de formare, ci prin plata unor daune interese care îi puteau fi solicitate jucătorului respectiv ca urmare a încălcării angajamentelor sale contractuale, daune interese al căror quantum era independent de costurile reale de formare suportate de clubul menționat.

47. (...) aceste daune interese nu erau calculate în raport cu costurile de formare pe care le suportase clubul formator, ci având în vedere totalitatea prejudiciului suferit de acest club. (...)

48. În aceste condiții, perspectiva de a primi astfel de daune interese depășea ceea ce era necesar pentru a încuraja recrutarea și formarea tinerilor jucători, precum și pentru finanțarea acestor activități.

(...)

50. Nu este necesar, pentru garantarea realizării obiectivului menționat, un sistem, precum cel în cauză în acțiunea principală, potrivit căruia un jucător „speranță”, care semnează, la încheierea perioadei sale de formare, un contract de jucător profesionist cu un club din alt stat membru, poate fi obligat la plata unor daune interese al căror quantum nu are legătură cu costurile reale de formare.

5. ARTICOLUL 45 ALINEATUL (4): EXCEPȚIA PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CEJ a adoptat o abordare extensivă în ceea ce privește definiția lucrătorului. În schimb, abordarea sa referitoare la clauza limitativă din art. 45 alin. (4), care stabilește că art. 45 nu se aplică „încadrării în administrația publică”, a fost, în mod corespunzător, una restrictivă. CEJ și-a exprimat intenția de a se asigura că sfera excepției nu depășește ceea ce este necesar pentru a îndeplini scopul pentru care a fost introdusă în tratat^[110]. Lupta pentru stabilirea sferei excepției privind administrația publică a fost dură, un fapt care a fost atribuit de Mancini „punctului de vedere larg răspândit că funcționarea administrației publice constituie o exercitare a deplinei suveranități de stat”^[111].

^[110] Cauza C-190/98, *Volker Graff/Filzmoser Maschinenbau GmbH* [2000] ECR I-493. A se vedea în special concluziile AG Fennelly, pct. 32.

^[111] MANCINI (supra, nota 24), 77.

(A) SENSUL STABILIT DE CURTE, NU DE CĂTRE STATELE MEMBRE

Continuându-și „monopolul hermeneutic” asupra termenilor relevanți din tratat de la art. 45, în cauza *Sotgiu*, CEJ a precizat că ea, și nu statele membre, stabilește ce reprezintă „încadrare în administrația publică”^[112].

Întrucât este necesar să se precizeze dacă întinderea excepției prevăzute la articolul 48 alineatul (4) [acum articolul 45 alineatul (4)] poate fi stabilit în funcție de încadrarea raportului juridic dintre lucrător și administrația care îl angajează;

Întrucât, în absența vreunei deosebiri în dispoziția citată, nu este necesar să se clarifice dacă un lucrător este încadrat în calitate de muncitor, (*ouvrier*), angajat (*employé*) sau funcționar (*fonctionnaire*), u atât mai puțin dacă raportul de muncă intră sub incidența dreptului public sau a dreptului privat;

Întrucât aceste încadrări juridice diferă în funcție de legile naționale și, prin urmare, nu pot oferi un criteriu de interpretare corespunzător cerințelor de drept comunitar.

Prin urmare, statele membre nu pot considera o anumită funcție ca făcând parte din „administrația publică” pe baza numelui sau a denumirii pe care o dau acelei funcții sau pentru simplul fapt că atribuțiile funcției sunt guvernate de dreptul public. Mai mult decât atât, având în vedere nevoia de „unitate și eficiență” a dreptului UE, este irelevant dacă normele naționale care guvernează cetățenia ca o condiție necesară pentru accesarea la orice funcție din administrația publică sunt de nivel constituțional^[113].

(B) TESTUL CEJ PENTRU FUNCȚIA PUBLICĂ

În cauza citată mai jos, guvernul belgian, sprijinit de guvernul englez, german și francez, a susținut că art. 45 alin. (4) era diferit față de art. 51 TFUE. Acest articol din urmă prevede o derogare similară în contextul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, pentru situația în care o activitate este asociată „exercitării autorității publice”. În opinia guvernului belgian, această diferență s-a reflectat în mod deliberat în formularea fiecăruia dintre articole. Articolul 51 menționează expres exercitarea autorității publice care implică un concept *funcțional*, în timp ce art. 45 alin. (4) se referă la „încadrarea în administrația publică”, ceea ce implică un concept *instituțional*. În acest din urmă sens, importantă este instituția în cadrul căreia este angajat lucrătorul, nu natura muncii înseși. CEJ a respins acest argument.

Cauza 149/79, *Comisia/Belgia*

[1980] ECR 3881

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 48 a devenit art. 45 TFUE]

Deținerea cetățeniei belgiene reprezenta o condiție de acces la posturile din cadrul autorităților locale și întreprinderilor publice belgiene, indiferent de natura atribuțiilor care urmau să fie îndeplinite. Exemple de astfel de posturi erau cele ale muncitorilor necalificați la calea ferată,

^[112] Cauza 152/73, *Sotgiu* (*supra*, nota 69), pct. 5.

^[113] [1980] ECR 3881, pct. 18-19; cauza C-473/93, *Comisia/Luxemburg* [1996] ECR I-3207, pct. 38.

infirmierelor și paznicilor de noapte. Guvernul belgian a susținut că, la momentul elaborării tratatelor, nu exista o noțiune comunitară a obiectivelor și sferei autorităților publice și că guvernele statelor membre doriseră să își rezerve condițiile de acces la funcțiile publice.

CEJ

10. Această dispoziție [articolul 48 alineatul (4)] scoate din sfera de aplicare al primelor trei alineate ale aceluiași articol o serie de locuri de muncă ce sunt asociate în mod direct sau indirect exercitării puterii publice și funcțiilor care au ca obiect protejarea intereselor generale ale statului sau ale altor colectivități publice. Astfel de locuri de muncă presupun într-adevăr, în privința titularilor, existența unui raport special de solidaritate față de stat, precum și reciprocitatea de drepturi și de obligații care constituie fundamentul legăturii de cetățenie.

11. Așadar, sfera de cuprindere a derogării de la principiile liberei circulații și egalității de tratament consacrate de primele trei alineate ale articolului 48 trebuie stabilită tocmai prin prisma obiectivului urmărit prin alineatul (4) al acestui articol. Identificarea domeniului de aplicare al articolului 48 alineatul (4) generează totuși dificultăți deosebite, dat fiind că, în diferitele state membre, puterea publică și-a asumat responsabilități cu caracter economic și social sau se implică în activități care nu pot fi asimilate celor ale funcțiilor specifice administrației publice, dar care, cu toate acestea, prin natura lor, aparțin domeniului de aplicare al tratatului. În aceste condiții, extinderea sferei excepției prevăzute la articolul 48 alineatul (4) pentru a include locuri de muncă în cadrul organelor de stat sau al altor autorități de drept public, dar care, în același timp, nu implică îndeplinirea unor sarcini ale administrației publice propriu-zise, ar avea drept consecință exceptarea unui număr considerabil de locuri de muncă de la aplicarea principiilor tratatului și crearea unor inegalități între statele membre, în funcție de disparitățile ce caracterizează organizarea statului și a anumitor sectoare ale vieții economice.

Astfel, un stat nu poate încadra anumite activități în sfera derogării prevăzute de tratat, prin simpla includere a acestora în domeniul dreptului public al statului și prin asumarea responsabilității îndeplinirii lor^[114]. CEJ a considerat că scopul dispoziției tratatului era acela de a permite statelor membre să rezerve propriilor cetățeni acele posturi care ar necesita o *legătură specială de loialitate și reciprocitate a drepturilor și îndatoririlor între stat și angajat*.

Descrierea făcută de Curte posturilor despre care se poate spune că necesită o astfel de loialitate și că depind de legătura de cetățenie cuprinde două părți: (i) acestea trebuie să implice participarea la exercitarea puterilor conferite de dreptul public și (ii) trebuie să presupună îndatoriri menite să apere interesele generale ale statului. Noțiunea de „puteri conferite de dreptul public” este una relativ vagă, având în vedere dificultățile inerente definirii sferei dreptului public, dar ideea „salvgardării intereselor generale ale statului” este întrucâtva mai concretă. După cât se pare, cele două cerințe sunt cumulative, nu alternative: o funcție va beneficia de derogarea din art. 45 alin. (4) numai în cazul în care implică *atât* exercitarea puterii conferite de dreptul public, *cât și* salvagardarea intereselor generale ale statului^[115].

Insistența CEJ pentru testul funcțional în locul celui instituțional pare să fie condusă de două imperative: în primul rând, teama că abordarea instituțională ar putea face imune sectoarele mari ale economiei la libera circulație, în special în țările care adoptă o viziune

[114] Însă și reciproca este adevărată: aplicarea excepției de la art. 45 alin. (4) nu este exclusă numai pentru că angajatorul în discuție este o persoană privată și nu un organ public: cauza C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española/Administración del Estado* [2003] ECR I-10391.

[115] Cauzele 66/85, *Lawrie-Blum* (supra, nota 36), pct. 27; C-473/93, *Comisia/Luxemburg* (supra, nota 113), pct. 18.

largă cu privire la „loc de muncă de stat” și, în al doilea rând, dorința de a dărâma stereotipurile și de a încuraja statele membre să considere că angajarea unui neresortisant pe numeroase posturi din sectorul public nu trebuie considerată stranie sau nefirească, în cazul în care persoana respectivă ar fi bine pregătită pentru acea poziție.

(C) APLICAREA TESTULUI CEJ

În cauza *Comisia/Belgia*^[116], CEJ a hotărât că nu deținea informații suficiente pentru a putea stabili care dintre funcțiile menționate era exclusă de la derogarea prevăzută de tratat. Aceasta a invitat Belgia și Comisia să reexamineze și să soluționeze problema în lumina jurisprudenței sale și să o informeze cu privire la orice soluție ar ajunge. În momentul în care acestea nu au ajuns la un acord cu privire la anumite posturi, cauza a fost adusă din nou în fața CEJ, care a hotărât că, exceptând un număr limitat de posturi, niciunul dintre acestea nu satisfacea criteriile pentru aplicarea excepției privind administrația publică^[117].

Un alt argument adus de cele patru guverne reprezentate în cauza *Comisia/Belgia* a fost acela că anumite posturi, care pot să nu implice încă de la început participarea la puterile conferite de dreptul public, se pot modifica, sau deținătorii unor astfel de posturi inițiale pot deveni ulterior eligibili pentru cariere la un nivel mai înalt, cu îndatoriri care implică exercitarea puterilor publice. Și acest argument a fost respins de către Curte ca motiv de a trata posturile inițiale ca încadrându-se în excepția privind administrația publică, din moment ce acea excepție „permite statelor membre să rezerve propriilor cetățeni, prin intermediul unor reglementări adecvate, accesul la locuri de muncă ce implică exercitarea unor astfel de atribuții și responsabilități în cadrul aceluiași grad, al aceleiași categorii sau al aceleiași clase”^[118].

CEJ a reiterat acest punct de vedere în cadrul acțiunii pentru asigurarea respectării dreptului comunitar introduse de Comisie împotriva Italiei, referitor la legile care protejau siguranța și durata postului cercetătorilor din cadrul Consiliului Național de Cercetare (CNC), legi care nu se aplicau neresortisanților^[119]. Italia a susținut, mai întâi, că activitatea desfășurată de CNC implică satisfacerea intereselor generale ale statului și că era finanțată din fonduri publice. În al doilea rând, a susținut că în cazul în care cercetătorii deveneau membri stabili ai personalului, puteau fi promovați în poziții de conducere mai înalte, care implicau participarea la exercitarea puterii publice. CEJ a hotărât că numai funcțiile de conducere sau de consiliere ale statului privind chestiuni științifice și tehnice ar putea fi calificate ca „funcții în administrația publică” în sensul art. 45 alin. (4)^[120] și a respins în mod concis al doilea argument făcând trimitere la hotărârea sa în cauza *Comisia/Belgia*^[121].

Cu toate acestea, într-o cauză ulterioară referitoare la posturi de maestru și secund pe navele comerciale care arborau steagul spaniol, Curtea a subliniat că excepția din art. 45 alin. (4) nu putea fi invocată în mod valabil decât în cazul în care drepturile și puterile conferite de dreptul public, de exemplu, exercitarea puterilor de poliție în eventualitatea unui pericol la bord, sunt exercitate, în fapt, în mod regulat de către deținătorii posturilor

[116] Cauza 149/79, *Comisia/Belgia* [1980] ECR 3881.

[117] Cauza 149/79, *Comisia/Belgia II* [1982] ECR 1845.

[118] *Idem*, pct. 21.

[119] Cauza 225/85, *Comisia/Italia* [1987] ECR 2625.

[120] *Idem*, pct. 9.

[121] *Idem*, pct. 10.

respective și nu reprezintă o parte foarte redusă a activităților lor^[122]. Statele membre și-au continuat încercările de a folosi excepția în numeroase alte cazuri^[123], însă Curtea și-a continuat abordarea strictă^[124].

Nu există legislație secundară care să încerce să clarifice acest concept. Comisia a propus, la un moment dat, proiecte legislative care să clarifice derogarea, dar propunerea sa a fost combătută de cei care considerau că statele membre ar putea profita de pe urma legislației detaliate pentru a submina jurisprudența consacrată și, de asemenea, că acest tip de legislație putea întări procesul de creare a „Europei cetățenilor”^[125]. În schimb, în 1988, Comisia a publicat un document orientativ în ceea ce privește tipurile de funcții de stat despre care considera că se încadrează sau nu în acea dispoziție^[126]. Posturile care erau probabil acoperite includeau forțele armate, jandarmeria, magistratura, autoritățile fiscale și anumite organe publice implicate în pregătirea și monitorizarea actelor juridice, iar cele care probabil nu erau acoperite cuprindeau serviciile de îngrijire medicală, învățământul și cercetarea fără caracter militar în unitățile publice.

Acest aspect rămâne unul încărcat de tensiuni ideologice, dezbaterile de la baza sa având ca obiect relevanța statutului de cetățean pentru angajare. Eforturile statelor membre de a defini derogarea privind administrația publică în termeni instituționali prin referire la „sectorul public” au eșuat în mod repetat^[127]. Curtea a aderat la o abordare mai dificilă, dar strict „funcțională”, care examinează îndeaproape natura funcțiilor despre care s-ar putea afirma că necesită legătura reciprocă de loialitate despre care se consideră ca fiind proprie cetățeniei. Concluziile tranșante ale avocatului general Mancini din cadrul acțiunii în constatarea încălcării dreptului comunitar în legătură cu posturile de infirmiere din Franța constituie un bun exemplu pentru tensiunile din acest domeniu^[128]:

Hotărârile la care ne-am referit au suscitat critici severe din partea juriștilor din mediul academic și, mai important decât atât, acestea nu au fost „digerate” de numeroase guverne. O astfel de împotrivire nu este surprinzătoare dacă avem în vedere cât de adânc înrădăcinată este convingerea că administrația publică constituie un domeniu în care statul ar trebui să își exercite suveranitatea deplină și cât de larg răspândită este tendința, în perioadele cu șomaj ridicat, de a vedea în administrația publică o rezervă comodă de posturi. Această împotrivire ar trebui să constituie un motiv de preocupare și să fie combătută în mod frontal înaintea înmulțirii cauzelor similare celei de față. (...)

(...) Pe scurt, pentru a deveni inaccesibile resortisanților unui alt stat, nu este suficient ca îndatoririle inerente funcției în discuție să se îndrepte în mod expres către îndeplinirea de obiective publice care influențează comportamentul și acțiunile persoanelor private. Cei care ocupă funcția trebuie să îmbrace cu adevărat armura de bătlie: lăsând metafora la o parte,

[122] Cauza C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española* (supra, nota 114).

[123] Cauza 66/85, *Lawrie-Blum* (supra, nota 36), pct. 28; cauza 33/88, *Allué și Coonan/Università degli Studi di Venezia* [1989] ECR 1591; cauza C-213/90, *ASTI/Chambre des Employés Privés* [1991] ECR I-3507; cauza C-4/91, *Bleis/Ministère de l'Education Nationale* [1991] ECR I-5627.

[124] A se vedea, e.g., cauza C-270/13, *Haralambidis* EU:C:2014:2185, în care Curtea a hotărât că președintele unei autorități portuare nu se încadra la art. 45 alin. (4).

[125] MANCINI (supra, nota 24).

[126] [1988] JO C72/2.

[127] Cauza C-473/93, *Comisia/Luxemburg* (supra, nota 113); cauza C-173/94, *Comisia/Belgia* [1996] ECR I-3265; cauza C-290/94, *Comisia/Grecia* [1996] ECR I-3285, în care CJUE i s-a cerut încă o dată să se îndeapărteze în totalitate de jurisprudența sa anterioară.

[128] Cauza 307/84, *Comisia/Franța* [1986] ECR 1725, 1727-1733; D. O'KEEFFE, „Judicial Interpretation of the Public Service Exception to the Free Movement of Workers”, în CURTIN și O'KEEFFE (supra, nota 24), 101-103.

îndatoririle trebuie să implice acte de voință care afectează persoanele private, solicitându-le supunerea sau, în caz de nesupunere, obligându-i să se conformeze. Elaborarea unei liste (...) este practic imposibilă; dar cu siguranță, primele exemple care vin în minte sunt funcțiile legate de poliție, apărarea statului, administrarea justiției și evaluarea taxelor.

(...) Este de la sine înțeles că un discipol extremist al lui Hegel ar putea considera cu adevărat că accesul la funcții cum sunt cele în discuție aici [*infirmieri*] ar trebui refuzate străinilor. Dar orice persoană care nu privește statul ca fiind „mersul lui Dumnezeu în lume” trebuie în mod necesar să adopte opinia contrară.

La scurt timp după adoptarea Tratatului de la Maastricht, s-a sugerat că dispozițiile privind cetățenia introduse de tratat ar putea reduce importanța excepției privind administrația publică, dat fiind accentul pus de aceasta din urmă pe noțiunea tradițională de loialitate între stat și cetățenii săi, cu excluderea străinilor^[129]. Cu toate acestea, Comisia a continuat să introducă o varietate de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, referitoare la folosirea abuzivă a excepției privind administrația publică, în cadrul cărora statele membre s-au apărat de multe ori în mod viguros^[130].

Un raport valoros al lui Ziller asupra excepției privind administrația publică aprecia că majoritatea statelor membre își adaptaseră normele naționale pentru a se conforma abordării funcționale a CEJ, deși în unele cazuri rămăneau probleme. Raportul a făcut o serie de recomandări pentru îmbunătățire^[131]. Comisia a continuat să evalueze tendințele naționale în acest domeniu, inclusiv prin intermediul rapoartelor anuale ale rețelei de experți privind libera circulație a lucrătorilor și al chestionarelor distribuite prin intermediul comitetului tehnic privind libera circulație a lucrătorilor^[132].

(D) CONDIȚIILE DISCRIMINATORII DE ÎNCADRARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ SUNT INTERZISE

Din cauza *Sotgiu* reiese că art. 45 alin. (4) nu poate fi folosit în vederea justificării condițiilor discriminatorii pentru încadrarea în administrația publică, ci doar pentru a limita, încă de la început, admiterea în administrația publică. Germania a invocat art. 45 alin. (4) în încercarea de a justifica dispozițiile privind indemnizația de separare pentru lucrătorii poștali, care lucrau în dauna neresortisanților, iar CEJ a răspuns^[133]:

Interesele a căror protejare de către statele membre este permisă de această derogare [articolul 45 alineatul (4)] sunt îndeplinite prin posibilitatea de a restrânge admiterea resortisanților străini în anumite activități din cadrul administrației publice.

[129] *Ibidem*, O'KEEFFE.

[130] A se vedea cauzele enumerate la nota 127.

[131] J. ZILLER, „Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector”, disponibil la <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=465&langId=en>. A se vedea, de asemenea, Documentul de lucru al personalului Comisiei privind libera circulație a lucrătorilor în sectorul public, SEC(2010) 1609.

[132] A se vedea nota 2. De asemenea, P. MINDERHOUD și B. FRIDRIKSDOTTIR, „Report on Posts in the Public Sector Reserved for Nationals Developments in the 27 Member States in 2009-2012” (2013), disponibil la <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10943&langId=en>.

[133] Cauza 152/73, *Sotgiu* (supra, nota 69), pct. 4; cauza C-195/98, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst/Republik Österreich* [2000] ECR I-10497, pct. 37.

Pe de altă parte, această dispoziție nu poate justifica măsuri discriminatorii între lucrători, în ceea ce privește remunerația sau alte condiții de muncă, odată ce aceștia au fost admiși în administrația publică.

Simplul fapt că au fost admiși demonstrează, într-adevăr, că nu sunt în discuție acele interese care justifică excepțiile de la principiul nediscriminării, permise [de articolul 45 alineatul (4)].

6. DIRECTIVA 2004/38: DREPTUL DE INTRARE ȘI DE ȘEDERE AL LUCRĂTORILOR ȘI AL FAMILIILOR LOR

(A) CERINȚELE DE FORMĂ PENTRU LUCRĂTORI

Inițial, Directiva 68/360 a fost adoptată cu scopul de a facilita libertatea de circulație și de a elimina restricțiile cu privire la lucrători, în parte prin clarificarea cerințelor de formă referitoare la dreptul de intrare și de ședere al neresortisanților. Această directivă a fost abrogată și a fost înlocuită cu dispozițiile relevante ale Directivei 2004/38^[134] privind dreptul la liberă circulație și ședere pentru cetățenii UE și membrii familiilor acestora, care cuprinde definiția „membrilor de familie” în art. 2 și art. 3.

În conformitate cu CEJ, Directiva 2004/38 urmărește să faciliteze exercitarea drepturilor individuale derivate din tratat, de a circula și de a rămâne în mod liber pe teritoriul statelor membre, precum și să consolideze acest drept. Drept consecință, cetățenii UE nu pot dobândi din Directiva 2004/38 drepturi de o mai mică importanță decât cele din legislația secundară pe care aceasta le-a modificat sau abrogat, directiva netrebuind să fie interpretată restrictiv^[135].

Articolul 6 din Directiva din 2004/38 recunoaște un drept inițial de intrare și de ședere tuturor cetățenilor UE și familiilor acestora, pentru cel mult trei luni, fără îndeplinirea altor condiții, în afară de prezentarea unei cărți de identitate sau a unui pașaport. Statutul provizoriu al persoanei aflate în căutarea unui loc de muncă este, de asemenea, recunoscut în preambulul directivei, care confirmă în mod implicit jurisprudența CEJ cu privire la acest subiect^[136]. Pentru perioade de ședere mai lungi de trei luni, art. 8 al directivei prevede că lucrătorilor și familiilor lor li se poate solicita să se înregistreze la autoritățile statului gazdă și că pot primi, la prezentarea unui pașaport valabil sau a unei cărți de identitate și a confirmării de angajare (și în cazul membrilor de familie, a unui document care să ateste existența relației familiale corespunzătoare, dependenței etc.) un certificat de înregistrare ca dovadă a dreptului lor de ședere^[137]. Cu toate acestea, membrilor de familie care nu sunt resortisanți ai UE trebuie să li se emită un „permis de ședere” conform art. 9 și art. 10.

Articolul 4 impune statelor membre să acorde cetățenilor și familiilor lor dreptul de a părăsi teritoriul acestora pentru a pleca să lucreze în alte state membre, prin simpla prezentare a unei cărți de identitate sau a unui pașaport cu o perioadă de valabilitate de cel

^[134] Supra, nota 19.

^[135] Cauza C-127/08, *Metock* (supra, nota 91), pct. 59, 82, 84; cauza C-162/09, *Secretary of State for Work and Pensions/Lassal* [2010] ECR I-9217, pct. 30-31; cauza C-145/09, *Land Baden-Württemberg/Tsakouridis* [2010] ECR I-11979, pct. 23; cauza C-507/12, *Jesse Saint Prix* EU:C:2014:2007, pct. 32-33.

^[136] Directiva 2004/38, considerentele 9 și 16.

^[137] Aparent, această dispoziție urmărește să răspundă cauzei 48/75, *Royer* (supra, nota 46), care a arătat că permisul de ședere nu acorda niciun drept în temeiul fostei Directive 68/360, ci reprezenta numai dovada unui drept preexistent conferit de tratat.

puțin cinci ani, pe care statul membru trebuie să le elibereze și care sunt valabile pe întreg teritoriul UE și al oricăror țări de tranzit necesare între statele membre. Nu se poate impune nicio cerință privind viza de ieșire. Articolul 5 prevede condiții similare pentru dreptul de a intra într-un alt stat membru: tot ceea ce se cere este o carte de identitate sau un pașaport valabil, iar cerința privind viza este inadmisibilă, cu excepția resortisanților anumitor țări terțe. Condițiile pe baza cărora se poate impune o viză pentru membrii de familie care sunt resortisanți ai unor țări terțe au fost înăsprite de art. 5 alin. (2); aceștia trebuie să o primească în mod gratuit și cât mai curând posibil, iar cei care dețin un permis de ședere valabil emis de un stat membru în temeiul art. 9 sunt exonerati de această cerință.

După cum CEJ a subliniat în mod repetat în jurisprudența sa, directiva precizează că dreptul de ședere și dreptul de a lucra nu sunt condiționate de îndeplinirea inițială a formalităților prevăzute de directivă^[138]. Diferite dispoziții ale Directivei 2004/38, printre care art. 5 alin. (5), art. 8 alin. (2) și art. 9 alin. (3), respectă această jurisprudență, referindu-se la dreptul statelor de a aplica sancțiuni proporționale și nediscriminatorii pentru neîndeplinirea cerințelor de formă^[139]. Este evident că expulzarea, refuzul primirii sau revocarea dreptului de ședere constituie sancțiuni disproporționate pentru neîndeplinirea formalităților administrative^[140]. Chiar și în privința dreptului de intrare, art. 5 alin. (4) din directivă, ca urmare a hotărârii CEJ în cauza *MRAX*^[141], prevede că în cazul în care resortisantul UE sau membrul de familie nu are documentele sau vizele solicitate, statul membru le va oferi toate mijloacele rezonabile să obțină documentele sau să dovedească prin alte mijloace că beneficiază de dreptul de circulație și de ședere.

O oarecare confuzie a fost produsă de hotărârea CEJ în cauza *Akrich*, în sensul că un soț neresortisant al unui cetățean al UE care nu se afla în mod legal pe teritoriul unui stat membru nu putea profita de drepturile de circulație și de ședere prevăzute de dreptul UE^[142]. Această decizie era dificil de conciliat cu hotărârea din cauza *MRAX*^[143], CEJ îndepărtându-se ulterior de jurisprudența *Akrich*.

Cauza C-127/08, *Metock și alții/Minister for Justice, Equality and Law Reform*

[2008] ECR I-6241

CEJ

48. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva 2004/38 se opune reglementării unui stat membru prin care se impune resortisantului unei țări terțe, soț al unui cetățean al Uniunii care locuiește în acest stat membru a cărui cetățenie nu o deține, ca, pentru a beneficia de dispozițiile acestei directive, să fi locuit în mod legal într-un alt stat membru înainte de intrarea sa în statul membru gazdă.

[138] Cauza 48/75, *Royer* (supra, nota 46).

[139] Cauza 321/87, *Comisia/Belgia* (supra, nota 80); cauza C-24/97, *Comisia/Germania* [1998] ECR I-2133; cauza C-215/03, *Oulane/Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie* [2005] ECR I-1215.

[140] Cauzele 118/75, *Watson și Belmann* [1976] ECR 1185; C-363/89, *Roux* [1991] ECR I-273; C-459/99, *MRAX/Belgie* [2002] ECR I-6591; C-215/03, *Oulane* (supra, nota 139).

[141] Cauza C-459/99, *MRAX* (supra, nota 140); cauza C-157/03, *Comisia/Spania* [2005] ECR I-2911.

[142] Cauza C-109/01, *Secretary of State for the Home Department/Akrich* [2003] ECR I-9607, pct. 49-53.

[143] Cauza C-459/99, *MRAX* (supra, nota 140). În cauza C-1/05, *Jia/Migrationsverket* [2007] ECR I-1, CJUE a limitat *Akrich* la starea de fapt proprie.

49. În primul rând, trebuie să se constate că, în ceea ce privește membrii familiei unui cetățean al Uniunii, nicio dispoziție a Directivei 2004/38 nu condiționează aplicarea acestei directive de șederea prealabilă într-un stat membru.

50. Astfel, potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, aceasta se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2 din directiva menționată, care îl însoțesc sau i se alătură în acest stat membru. Or, definiția membrilor de familie care figurează la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2004/38 nu face nicio distincție după cum aceștia au locuit sau nu au locuit în mod legal într-un alt stat membru.

51. Trebuie de asemenea să se sublinieze că articolul 5, articolul 6 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2004/38 acordă posibilitatea de a beneficia de dreptul de intrare, de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni și de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni în statul membru gazdă resortisanților unor țări terțe care sunt membri ai familiei unui cetățean al Uniunii pe care îl însoțesc sau căruia i se alătură în acest stat membru, fără a face referire la locul sau la condițiile de ședere ale acestora înainte de a intra în statul membru menționat.

(...)

54. În aceste condiții, Directiva 2004/38 trebuie interpretată în sensul că se aplică oricărui resortisant al unei țări terțe, membru al familiei unui cetățean al Uniunii în sensul articolului 2 punctul 2 din această directivă, care însoțește un cetățean al Uniunii sau i se alătură acestuia într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, și îi conferă resortisantului menționat dreptul de intrare și de ședere în acest stat membru, fără a distinge după cum respectivul resortisant al unei țări terțe a locuit sau nu a locuit deja în mod legal într-un alt stat membru.

55. Această interpretare este susținută de jurisprudența Curții privind actele de drept derivat privind libera circulație a persoanelor, adoptate anterior Directivei 2004/38.

56. Chiar anterior adoptării Directivei 2004/38, legiuitorul comunitar a recunoscut importanța de a se asigura protecția vieții de familie a resortisanților statelor membre în vederea eliminării obstacolelor la exercitarea libertăților fundamentale garantate prin Tratatul CE (...).

(...)

58. Este adevărat că s-a statuat de către Curte, la punctele 50 și 51 din hotărârea Akrich, că, pentru a putea beneficia de drepturile prevăzute la articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, resortisantul unei țări terțe, soț al unui cetățean al Uniunii, trebuie să locuiască în mod legal într-un stat membru, în ipoteza în care deplasarea sa are loc către un alt stat membru în care cetățeanul Uniunii emigrează sau a emigrat. Totuși, această concluzie trebuie reconsiderată. Astfel, beneficiul unor asemenea drepturi nu poate să depindă de o ședere legală prealabilă a unui astfel de soț într-un alt stat membru (a se vedea în acest sens hotărârea MRAX, punctul 59 și cauza C-157/03, *Comisia/Spania*, punctul 28).

59. Aceeași interpretare trebuie adoptată *a fortiori* cu privire la Directiva 2004/38, care a modificat Regulamentul nr. 1612/68 și a abrogat directivele anterioare privind libera circulație a persoanelor. (...)

60. (...) interpretarea precedentă a Directivei 2004/38 este conformă repartizării competențelor între statele membre și Comunitate.

61. Astfel, este cert că, în temeiul articolului 18 alineatul (2) CE, al articolelor 40 CE, 44 CE și 52 CE [acum articolele 21 alineatul (2) TFUE, 46 TFUE, 50 TFUE, respectiv 59 TFUE] – pe baza cărora, în special, a fost adoptată Directiva 2004/38 – Comunitatea este competentă să adopte măsurile necesare în vederea desfășurării liberei circulații a cetățenilor Uniunii.

(...)

63. Drept urmare, în cadrul competenței care îi este recunoscută prin articolele din tratat menționate mai sus, legiuitorul comunitar poate reglementa condițiile de intrare și de ședere a membrilor familiei unui cetățean al Uniunii pe teritoriul statelor membre dacă imposibilitatea ca cetățeanul Uniunii să fie însoțit de familia sa sau ca aceasta să i se alăture în statul membru gazdă

ar fi de natură să aducă atingere libertății sale de circulație, descurajându-l să își exercite drepturile sale de intrare și de ședere în acest stat membru.

(...)

65. Rezultă că legiuitorul comunitar este competent să reglementeze, astfel cum a făcut-o prin Directiva 2004/38, intrarea și șederea resortisanților unor țări terțe, membri ai familiei unui cetățean al Uniunii, în statul membru în care acesta din urmă și-a exercitat dreptul la liberă circulație, inclusiv în cazul în care membrii familiei nu locuiau deja în mod legal într-un alt stat membru.

66. În consecință, trebuie înlăturată analiza efectuată de *Minister for Justice* (...) potrivit căreia statele membre ar avea competență exclusivă, sub rezerva titlului IV din a treia parte din tratat, să reglementeze primul acces pe teritoriul comunitar al membrilor familiei unui cetățean al Uniunii care sunt resortisanți ai unor țări terțe.

67. În rest, a recunoaște statelor membre o competență exclusivă pentru a acorda sau a refuza intrarea și șederea pe teritoriul lor a resortisanților unor țări terțe, membri ai familiei cetățenilor Uniunii, care nu au locuit deja în mod legal într-un alt stat membru ar avea drept efect faptul că libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin ar varia de la un stat membru la altul, în funcție de dispozițiile de drept național în materie de imigrare, anumite state membre autorizând intrarea și șederea membrilor familiei unui cetățean al Uniunii, iar alte state membre refuzându-le.

68. Un astfel de rezultat ar fi inconciliabil cu obiectivul prevăzut la articolul 3 alineatul (1) litera (c) CE [acum înlocuit în fond de articolul 3 alineatele (2) și (3) TUE] privind o piață internă caracterizată prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau în calea liberei circulații a persoanelor. Instituirea unei piețe interne presupune ca cerințele privind intrarea și șederea unui cetățean al Uniunii într-un stat membru a cărui cetățenie nu o deține să fie aceleași în toate statele membre. Prin urmare, libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii trebuie interpretată ca fiind dreptul de a părăsi oricare stat membru și în special statul membru a cărui cetățenie o deține cetățeanul Uniunii, pentru a se stabili, în aceleași condiții, în oricare stat membru, altul decât statul membru a cărui cetățenie o deține cetățeanul Uniunii.

Pe de o parte, cauza ilustrează tensiunile dintre imperativele liberei circulații, „viziunea bazată pe drept” a CEJ și, pe de altă parte, dorința statelor membre de a exercita „controlul primului acces” la intrarea pe teritoriul lor a neresortisanților, chiar și atunci când aceștia sunt membri de familie ai unui resortisant al UE^[144]. Aceasta se atestă prin faptul că zece state membre au depus observații în cauză, decizia a ocazionat dezbateri în cadrul Consiliului^[145] și a dus la critici aprinse în unele state membre, cum ar fi Danemarca^[146]. Citatul următor ilustrează unele dintre aspectele de bază ridicate de cauză.

S. CURRIE, Accelerated Justice or a Step too Far? Residence Rights for non-EU Family Members and the Court's Ruling in *Metock*
(Justiție accelerată sau un pas prea departe? Dreptul de ședere pentru cetățenii non-UE, membrii familiei și hotărârea Curții în cauza *Metock*)^[147]

Această cauză ilustrează deosebit de clar tensiunile care pot să apară ca urmare a extinderii dreptului de ședere asupra membrilor de familie ai cetățenilor Uniunii. Din perspectivă legală,

^[144] C. COSTELLO, „Metock: Free Movement and «Normal Family Life» in the Union” (2009) 46 CMLRev 587.

^[145] *Idem*, 607-608.

^[146] S. CURRIE, „Accelerated Justice or a Step Too Far? Residence Rights for Non-EU Family Members and the Court's Ruling in *Metock*” (2009) 34 ELRev 310, 324-325.

^[147] *Idem*, 325-326.

atunci când hotărârea este examinată în lumina jurisprudenței anterioare cauzei *Akrich* privind membrii de familie RȚT (*resortisanți ai țărilor terțe – n.r.*) și a evoluțiilor care au pus din ce în ce mai mult accentul pe protecția vieții de familie ca și drept fundamental, *Metock* nu este lipsită de rezonabilitate. În cel mai rău caz, *Akrich* poate fi calificată ca fiind o eroare de judecată, din cauza contradicției sale aparente cu jurisprudența anterioară. *Metock* reprezintă, de asemenea, recunoașterea realității vieții de familie în contextul mobilității și acceptă că relațiile de familie care intervin ulterior migrației merită o oarecare protecție. În esență, hotărârea consacră o abordare mai echitabilă față de membrii de familie RȚT ai cetățenilor Uniunii în cazul unei uniuni de familie reale. Judecând la nivel individual, acesta este în mod cert un rezultat corect.

Există însă, o separare clară între perspectiva din *Metock* ca și hotărâre care poate fi calificată ca fiind justificată din punct de vedere juridic, și realitatea politică (sau realitatea percepută) care inspiră aplicarea dreptului național privind imigrarea. *Metock* a scos la suprafață nemulțumirea statelor membre față de susținerea CEJ privind competența Comunității de a reglementa dreptul de ședere al membrilor de familie, în urma acesteia, punându-se în mod cert, întrebări legate de conformitate. Având în vedere recenta constatare a Comisiei că implementarea Directivei 2004/38 a fost făcută mai puțin meticolos într-un număr semnificativ de state membre, *Metock* s-ar putea dovedi a fi picătura care umple paharul.

(B) PERSOANELE AFLATE ÎN CĂUTAREA UNUI LOC DE MUNCĂ ȘI ȘOMERII

Articolul 7 alin. (3) al Directivei 2004/38/CE reglementează situația foștilor lucrători care, deși au încetat să lucreze, păstrează totuși unele dintre drepturile lucrătorilor, pentru ei și pentru familiile lor.

Acesta prevede că cetățenii UE care nu mai au calitatea de lucrători își păstrează acest statut, în cazul în care se află în incapacitate temporară de muncă din cauza unei boli sau unui accident sau în cazul în care se află în șomaj involuntar după ce au fost angajați timp de peste un an și s-au înscris la oficiul de plasare a forțelor de muncă în calitate de persoane aflate în căutarea unui loc de muncă^[148]. În cazul în care șomajul involuntar urmează unei perioade de angajare de mai puțin de un an, directiva prevede că statutul de lucrător poate fi păstrat pentru cel puțin șase luni, în cazul în care persoana se înscrie ca aflându-se în căutarea unui loc de muncă. Articolul 7 prevede, de asemenea, conform jurisprudenței CEJ^[149], că un lucrător care începe un stagiul de formare profesională poate păstra statutul de lucrător, dar în cazurile în care lucrătorul a renunțat de bună voie la locul de muncă, păstrarea acestui statut este condiționată de existența unei legături între pregătirea profesională și locul de muncă anterior.

Altfel, directiva nu se referă la șomajul voluntar și, prin urmare, se poate presupune, în mod rezonabil, că persoanele nu își păstrează statutul de lucrător în cazul în care devin șomeri în mod voluntar, cu excepția cazului în care urmează o formare profesională conexă^[150]. Cu toate acestea, presupunerea nu se aplică în toate cazurile.

^[148] A se vedea, de asemenea, cauza C-379/11, *Caves Krier Frères Sàrl* EU:C:2012:798, în ceea ce privește poziția unui lucrător la frontieră care, după ce a devenit involuntar șomer într-un alt stat membru decât statul de reședință, își găsește un nou loc de muncă în acel alt stat membru.

^[149] Cauzele C-3/90, *Bernini* (*supra*, nota 38); C-357/89, *Raulin* (*supra*, nota 38).

^[150] În C-413/01, *Ninni-Orasche/Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst* [2003] ECR I-13187, CJUE a hotărât că un lucrător nu este în mod necesar considerat ca fiind șomer în mod voluntar la expirarea unui contract cu durată determinată, din moment ce angajatul nu are deloc controlul sau are un control redus asupra duratei contractului care i se oferă.

În primul rând, după cum am văzut în cauzele *Antonissen* și *Collins*^[151], o persoană care își caută un loc de muncă beneficiază de anumite drepturi în temeiul art. 45. Comparativ cu categoria de persoane din art. 7 alin. (3) care au devenit involuntar șomeri în statul membru gazdă, aceste persoane aflate în căutarea unui loc de muncă nu se bucură de statutul de „lucrător” în sensul deplin al termenului, deși beneficiază de un drept de ședere pe parcursul perioadei în care își caută un loc de muncă și de acces la unele avantaje care sunt menite expres să faciliteze accesul la muncă^[152]. În ceea ce privește durata acestei perioade de căutare a unui loc de muncă, CEJ a lăsat-o oarecum flexibilă, hotărând în cauza *Antonissen* că deși perioada de șase luni acordată de Regatul Unit părea rezonabilă, dreptul de a rămâne în căutare de lucru trebuie să continue chiar și după acea perioadă, atât timp cât persoana în cauză „face dovada că își caută în continuare de lucru și că are șanse reale de a fi angajată”^[153]. Cu toate că această situație nu este reglementată în mod expres de dispozițiile Directivei, considerentul 9, referitor la dreptul de ședere de trei luni al tuturor cetățenilor UE, declară că acesta nu aduce atingere „tratamentului mai favorabil aplicabil persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, recunoscut de jurisprudența Curții de Justiție”.

În al doilea rând, CEJ a arătat, de asemenea, că drepturile legate de statutul de lucrător pot fi păstrate chiar și în cazul în care o persoană nu se mai află într-un raport de muncă, deși legăturile corespunzătoare cu statutul de lucrător nu vor continua pentru o perioadă excesiv de lungă^[154]. În cauza *Collins*, reclamantul nu s-a putut prevala de faptul că fusese angajat ca lucrător timp de șaptesprezece ani înainte de a solicita valorificarea în prezent a drepturilor conferite de calitatea de lucrător. Cu toate acestea, în cauza *Saint Prix*, în care o femeie a renunțat în mod voluntar la locul său de muncă datorită sarcinii, cu mai puțin de trei luni înainte de nașterea copilului său și s-a întors la muncă la trei luni după naștere, aceasta nu a încetat să fie „lucrător” pentru acea perioadă, chiar dacă nu era disponibilă pentru muncă în perioada respectivă, „cu condiția să își reia activitatea sau să găsească un alt loc de muncă într-un termen rezonabil după naștere”^[155]. Curtea a hotărât în mod ferm că art. 7 alin. (3) din directivă, privind șomajul involuntar, „nu enumeră în mod exhaustiv împrejurările în care un lucrător migrant care nu se mai află într-un raport de muncă poate totuși continua să beneficieze de statutul menționat”^[156].

(C) DREPTUL DE ȘEDERE PERMANENTĂ

O inovație importantă în Directiva 2004/38 a constatat în introducerea dreptului de ședere permanentă pentru cetățenii UE și familiile lor, inclusiv neresortisanții, care au rămas în mod legal, pentru o perioadă neîntreruptă de cinci ani, pe teritoriul statului gazdă. Aceste dispoziții înlocuiesc și detaliază legislația existentă anterior, care permite, în anumite condiții, lucrătorilor sau familiilor acestora să obțină un drept de ședere permanentă în mai puțin de trei ani, în eventualitatea pensionării, accidentării sau decesului.

[151] Cauza C-292/89, *R/Immigration Appeal Tribunal, ex p Antonissen* [1991] ECR I-745; cauza C-138/02, *Collins* (supra, nota 30).

[152] Cauzele C-138/02, *Collins* (supra, nota 30); C-258/04, *Ioannidis* (supra, nota 51).

[153] Cauza C-292/89 (supra, nota 151), pct. 21.

[154] Cauza C-138/02, *Collins* (supra, nota 30).

[155] C-507/12, *Jesse Saint Prix* EU:C:2014:2007, pct. 39-42.

[156] *Idem*, pct. 38.

Articolele 16-18 arată condițiile în care cetățenii UE pot beneficia de acest drept, care acoperă în mod cert lucrătorii UE și familiile lor. Articolul 16 alin. (3) cuprinde prevederi referitoare la absențele temporare și art. 16 alin. (4) prevede că dreptul de ședere permanentă nu poate fi pierdut decât prin absențe de peste doi ani consecutivi. Articolul 17 detaliază perioada mai scurtă de admitere pentru lucrători și familiile lor în cazul pensionării, a incapacității sau a decesului și art. 18 privește dreptul de ședere permanentă a membrilor de familie a resortisanților UE care nu sunt resortisanți ai unui stat membru, inclusiv lucrătorii, care au îndeplinit cerința șederii legale de cinci ani^[157].

Formalitățile administrative sunt reglementate de art. 19-21. Resortisanților UE care au dovedit durata șederii li se emite cât mai curând posibil un document care să ateste dreptul de ședere permanentă. Membrii de familie, neresortisanți ai unui stat membru UE ai lucrătorilor, care beneficiază de un drept derivat de ședere permanentă, vor primi un „permis de ședere permanentă”, care se reînnoiește în mod automat la fiecare zece ani, iar valabilitatea acestuia nu va fi afectată de absențele de mai puțin de doi ani consecutiv. Continuitatea șederii, pentru orice persoană cu drept de ședere permanentă, va fi întreruptă de o decizie de expulzare care a fost pusă în aplicare împotriva acelei persoane.

În cauza *Dias*, Curtea a hotărât că perioadele de timp petrecute într-un stat membru în timp ce nu sunt îndeplinite condițiile pentru șederea legală în temeiul tratatului, nu pot fi luate în considerare pentru dobândirea dreptului de ședere permanentă, chiar dacă solicitantul deținea un permis de ședere în temeiul Directivei 68/360 anterioare^[158]. Aceasta se datora faptului că după cum hotărâse Curtea în cauza *Royer* și cauzele anterioare^[159], un permis de ședere nu poate în sine să acorde drepturi, ci poate doar să furnizeze dovada dreptului care stă la baza emiterii sale, care, în cazul de față, nu exista. Cu toate acestea, utilizând un raționament teleologic, Curtea a hotărât că, cu condiția ca perioada de timp în care persoana nu îndeplinea condițiile șederii legale să fie mai mică de doi ani, aceasta trebuie tratată prin analogie cu absențele de pe teritoriul statului mai mici de doi ani în temeiul art. 16 alin. (4) din directivă, și nu trebuie să afecteze dobândirea dreptului de ședere permanentă^[160].

(D) CONDIȚIILE EXERCITĂRII DREPTULUI DE ȘEDERE

Articolele 22-26 reglementează condițiile în care se poate beneficia de dreptul de ședere, inclusiv dreptul de ședere permanentă. Acesta acoperă întregul teritoriu al unui stat membru și important este că include dreptul la egalitatea de tratament cu cetățenii statului gazdă în sfera de aplicare a tratatului, cu anumite excepții, astfel cum sunt prevăzute de tratat sau de legislația secundară^[161]. Articolul 23 garantează dreptul de a se angaja al

^[157] Cauza C-162/09, *Lassal* [2010] ECR I-9217 arată că perioadele de ședere finalizate anterior datei pentru transpunerea Directivei 2004/38 sunt luate în considerare pentru dobândirea dreptului de ședere în temeiul art. 16. A se vedea, de asemenea, cauzele C-147 și 148/11, *Czop și Punakova* EU:C:2012:538.

^[158] Cauza C-325/09, *Dias* EU:C:2011:498, pct. 48-55. A se vedea cauza C-244/13, *Ogieriakhi* EU:C:2014:2068, pct. 31; cauza C-529/11, *Alarape și Tijani* EU:C:2013:290.

^[159] *Supra*, notele 138-140.

^[160] Cauza C-325/09, *Dias* (*supra*, nota 158), pct. 61-66.

^[161] Acestea ar include excepțiile cum ar fi „încadrarea în administrația publică”, avantajele, cum ar fi recompensele pentru loialitatea pe timp de război, cu privire la care CJUE s-a pronunțat, și dreptul de a vota în cadrul alegerilor naționale, care sunt discutate mai jos.

membrilor de familie resortisanți ai UE, ca și neresortisanți, înlocuind dispozițiile anterioare din Regulamentul nr. 1612/68, care este discutat mai jos.

7. REGULAMENTUL NR. 492/2011: DREPTURILE MATERIALE ȘI AVANTAJELE SOCIALE

(A) REGULAMENTUL NR. 492/2011

Până acum, accentul principal a fost pus asupra efectelor „negative” ale art. 45 și ale legislației asociate cu acesta: interdicția discriminării și a barierei în calea libertății de circulație, precum și interdicția vizelor de intrare sau a restricțiilor similare. Cealaltă față a monedei este aceea că aceste articole din tratat conferă lucrătorilor UE drepturi materiale pozitive, de liberă circulație și egalitate de tratament. Aceste drepturi primesc substanță, într-o oarecare măsură, prin legislația secundară și, în special, prin Regulamentul nr. 492/2011, care a codificat și a înlocuit Regulamentul nr. 1612/68^[162].

Abordarea CJUE față de Regulamentul nr. 492/2011 a fost similară celei față de altă legislație privind liberă circulație, hotărând că legislația protejează și facilitează exercitarea drepturilor primare conferite de tratat, mai degrabă decât să creeze drepturi în sine. Cu toate acestea, deși principiul egalității de tratament, care, în prezent, este cuprins expres la art. 24 din Directiva 2004/38, formează coloana vertebrală a legislației, gradul său de detaliere și specificitate merge dincolo de ceea ce este exprimat în tratat și impune ca statele membre să se asigure că lucrătorii Uniunii beneficiază de o serie largă de beneficii materiale disponibile resortisanților. În particular, regulamentul acoperă familiile lucrătorilor UE, care nu sunt menționate în capitolul din tratat.

Capitolul I din Regulament cuprinde trei titluri: secțiunea 1 (art. 1-6) privind condițiile pentru angajare, secțiunea 2 (art. 7-9) privind egalitatea de tratament la locul de muncă și secțiunea 3 (art. 10) privind familiile lucrătorilor. *Capitolul II* din regulamentul cuprinde dispoziții detaliate care solicită cooperarea între agențiile relevante pentru ocuparea de forțe de muncă din statele membre, și între agențiile statelor membre, Comisie și Oficiul european de coordonare, în ceea ce privește cererile de angajare și verificarea posturilor libere. *Capitolul III* din regulamentul a înființat un Comitet consultativ și un Comitet tehnic alcătuite din reprezentanți ai statelor membre, pentru a asigura cooperarea strânsă în chestiunile legate de liberă circulație a lucrătorilor și ocuparea forței de muncă. Capitolele II și III din regulamentul, care au fost modificate de mai multe ori de-a lungul anilor, au atras relativ puțin atenție din punct de vedere juridic. Totuși, ele pot fi foarte importante pentru un lucrător care dorește să se deplaseze în alt stat membru pentru a-și găsi un loc de muncă. Autoritățile statelor membre trebuie să furnizeze informații cu privire la locurile de muncă vacante, condițiile de muncă și piața națională a muncii, precum și să coopereze cu Comisia la desfășurarea de studii pentru diferite chestiuni^[163].

^[162] [2011] JO L41/I.

^[163] Pentru unele dintre rapoarte și studii, a se vedea *supra*, notele 2, 6, 8 și 131. În ceea ce privește legislația recentă pentru o rețea de servicii de ocupare a forței de muncă, în vederea integrării piețelor muncii și pentru îmbunătățirea rețelei EURES, a se vedea (*supra*, nota 1).

Cu toate acestea, Capitolul I din Regulamentul nr. 492/2011 este cel care a făcut obiectul majorității comentariilor și disputelor. Articolul 1 stabilește dreptul resortisanților statelor membre de a se angaja în alt stat membru în aceleași condiții ca resortisanții acelui stat și art. 2 interzice discriminarea unor astfel de lucrători sau angajați cu ocazia încheierii sau executării contractelor de muncă. Articolele 3 și 4 interzic anumite practici administrative direct sau indirect discriminatorii, cum ar fi rezervarea unui procent al posturilor pentru lucrătorii naționali, restrângerea publicității sau a cererilor, sau stabilirea unor proceduri speciale de recrutare sau înscriere pentru resortisanții altor state membre, cu excepția cerințelor lingvistice reale. Articolul 5 garantează neresortisanților aceeași asistență din partea birourilor de ocupare a forței de muncă oferită și cetățenilor și art. 6 interzice criteriile discriminatorii profesionale sau medicale pentru recrutare și numire. Articolul 7 conferă substanță art. 45 alin. (2) din tratat, prevăzând aceleași avantaje sociale și fiscale pentru resortisanți și neresortisanți, accesul egal la formare profesională și declară nule orice dispoziții discriminatorii din contractele colective sau individuale de muncă^[164]. Articolul 8 prevede egalitatea în drepturi sindicale cu cetățenii^[165] și art. 9 asigură același acces la drepturi și avantaje, în ceea ce privește locuințele.

Anterior adoptării Directivei 2004/38/CE, art. 10 al Regulamentului nr. 1612/68 stabilea care erau membrii de familie care aveau dreptul de a se instala împreună cu un lucrător angajat într-un alt stat membru: aceștia erau soțul și descendenții, care fie erau în vârstă de mai puțin de 21 de ani, fie erau dependenți^[166], precum și rudele dependente în linie ascendentă ale lucrătorului și ale soțului lucrătorului^[167]. Acest grup a fost extins de art. 2 alin. (2) al Directivei 2004/38/CE, pentru a include, alături de soț, pe partenerul cu care un cetățean al UE are un parteneriat înregistrat conform legislației naționale a unui stat membru, în cazul în care statul membru gazdă tratează parteneriatele înregistrate ca fiind echivalente căsătoriei. În mod asemănător, copiii sub 21 de ani sau dependenți ai unui partener înregistrat și rudele directe în linie ascendentă ale partenerului înregistrat, dependente de acesta, au fost, de asemenea, incluse în art. 2 alin. (2).

Articolul 3 din Directiva 2004/38 a extins dispoziția anterioară de la art. 10 alin. (2) din Regulamentul nr. 1612/68 care impunea statelor membre să „faciliteze intrarea și șederea” altor membri de familie, indiferent de cetățenia acestora, care, în statul membru de origine, erau dependenți de cetățeanul UE – în acest caz, lucrătorul – sau gospodăreau împreună cu acesta. Directiva 2004/38 a adăugat la aceasta faptul că statele membre trebuie să faciliteze, de asemenea, admiterea (i) oricărui membru de familie, în cazul în care motive de sănătate grave impun cu strictețe îngrijirea personală a celui membru de familie de către cetățeanul UE și (ii) a partenerului cu care cetățeanul Uniunii are o relație stabilă, certificată corespunzător. Articolul 3 prevede că obligația statului gazdă este aceea de a „întreprinde o examinare amănunțită a situației personale” și de a oferi o justificare pentru orice refuz la intrarea sau șederea unor astfel de persoane. Dispozițiile Directivei 2004/38 privind partenerii înregistrați și această categorie subsidiară de parteneri aflați

^[164] Pentru discutarea noțiunii de „avantaje sociale și fiscale” de la art. 7 alin. (2), a se vedea lucrarea solicitată de Comisia UE: A. CZEKAJ-DANCEWICZ, „Analytical Note on Social and Tax Advantages and Benefits Under EU Law”, European Report (2013), disponibilă la <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11714&langId=en>.

^[165] Cauza C-213/90, ASTI (supra, nota 123); cauza C-118/92, Comisia/Luxemburg [1994] ECR I-1891; cauza C-465/01, Comisia/Austria [2004] ECR I-8291.

^[166] Noțiunea de dependență din art. 10 include un membru de familie care este întreținut în fapt de un lucrător, oricare ar fi motivul întreținerii: cauza 316/85, Lebon (supra, nota 48).

^[167] Cauza C-1/05, Jia (supra, nota 143).

Într-o „relație stabilă” reprezintă rezultatul prudent al unei dezbateri legislative aprinse referitoare la definiția familiei și la necesitatea de a trece dincolo de definițiile tradiționale, prin conferirea de drepturi și partenerilor de același sex sau necăsătoriți.

Articolul 23 din Directiva 2004/38 acordă dreptul de a desfășura o activitate ca persoane angajate în statul membru gazdă *tuturor* membrilor de familie acoperiți de directivă, indiferent de cetățenia acestora^[168]. Articolul 24 a introdus o nouă garanție expresă a tratamentului egal pentru toți cetățenii UE și membri familiilor lor care se bucură de dreptul de ședere, care include în mod clar lucrătorii și familiile lor. Articolul 10 din Regulamentul nr. 492/2011 prevede accesul egal al copiilor unui lucrător rezident la programele educaționale ale statului.

Regulamentul nr. 1612/68 a provocat destul de multe litigii. Într-adevăr, art. 7 din Regulamentul nr. 1612/68 și acum al succesorului acestuia, Regulamentul nr. 492/2011 a fost probabil cea mai prolifică prevedere pentru lucrători și familiile lor. Hotărârile CEJ cu privire la art. 7 ilustrează modul în care conferirea inițială de drepturi limitate actorilor economici s-a transformat în ceva mai substanțial. Aceasta se reflectă în prezent, în art. 24 al Directivei 2004/38, care a extins expres principiul general al egalității de tratament, cu unele excepții prevăzute de tratat și în legislația secundară, la toți resortisanții UE cu reședință legală și la familiile lor.

(B) ARTICOLUL 7 ALINEATUL (2) DIN REGULAMENTUL NR. 492/2011

Inițial, în cauza *Michel S*, Curtea a interpretat art. 7 alin. (2) de o manieră restrânsă, hotărând că acesta se referă numai la avantajele legate de locul de muncă^[169]. La scurt timp după aceasta, însă, CEJ s-a îndepărtat de această interpretare restrictivă și a statuat că art. 7 alin. (2) ar trebui să fie interpretat, astfel încât să includă *toate* avantajele sociale și fiscale, indiferent dacă acestea sunt sau nu legate de contractul de muncă^[170], că se aplică nu numai lucrătorilor, ci și membrilor de familie supraviețuitori ai unui lucrător decedat, precum și că, deși art. 7 se referă numai la avantajele pentru lucrători, el acoperă orice facilitare în favoarea unui membru de familie care oferă astfel un avantaj indirect lucrătorului^[171]. Astfel, spre exemplu, în cauza *Reina*, un „împrumut la naștere” fără dobândă acordat, în temeiul dreptului german, cetățenilor germani pentru a stimula rata natalității populației, a fost considerat ca fiind un avantaj social în sensul art. 7 alin. (2) și disponibil unui cuplu italian care trăia și lucra în Germania^[172]. Curtea a hotărât că împrumutul era un avantaj social din moment ce scopul său principal era acela de a diminua povara financiară a familiilor cu venituri reduse, chiar dacă făcea parte și din politica demografică națională.

^[168] Postul art. 11 din Regulamentul nr. 1612/68, mai restrâns, fusese interpretat de către CJUE ca însemnând că soțul neresortisant al UE al unui lucrător migrant cetățean UE aflat, într-un stat membru, are dreptul de a lucra numai în statul membru în care este angajat soțul: cauza C-10/05, *Mattern* (supra, nota 38).

^[169] Cauza 76/72, *Michel S/Fonds National de Reclassement Handicapés* [1973] ECR 457.

^[170] Cauza 32/75, *Cristini/SNCF* [1975] ECR 1085, pct. 13.

^[171] Cauza 63/76, *Inzirillo* [1976] ECR 2057; cauza 94/84, *Deak* [1985] ECR 1873; cauza 152/82, *Forcheri/Belgiei* [1983] ECR 2323. Pentru o analiză mai completă a se vedea raportul de la nota 164.

^[172] Cauzele 65/81, *Reina/Landeskreditbank Baden-Württemberg* [1982] ECR 33; C-111/91, *Comisia/Luxemburg* [1993] ECR I-817; C-237/94, *O'Flynn* (supra, nota 64); C-212/05, *Hartmann/Freistaat Bayern* [2007] ECR I-6303; C-213/05, *Geven/Land Nordrhein-Westfalen* [2007] ECR I-6347.

Eventualele limite ale drepturilor care pot fi valorificate de un lucrător pe baza art. 7 alin. (2) au fost discutate în cauza *Even*, referitoare la tratamentul preferențial privind pensia pentru limită de vârstă, acordat în Belgia cetățenilor care primeau o pensie de invaliditate oferită de o națiune aliată, ca urmare a participării la al doilea război mondial.

Cauza 207/78, *Ministère Public/Even și ONPTS*

[1979] ECR 2019

CEJ

22. Rezultă din totalitatea dispozițiilor și din obiectivele urmărite că avantajele pe care această reglementare le extinde asupra lucrătorilor resortisanți ai altor state membre sunt toate acele avantaje care, indiferent dacă sunt sau nu legate de un contract de muncă, sunt recunoscute, în general, lucrătorilor naționali, în primul rând datorită statutului obiectiv de lucrători ori în temeiul simplului fapt al rezidenței pe teritoriul național și a căror extindere asupra lucrătorilor resortisanți ai altor state membre pare astfel potrivită pentru a facilita mobilitatea acestora în cadrul Comunității.

23. (...) Principalul motiv al unui avantaj cum este cel acordat de legislația națională belgiană în discuție anumitor categorii de lucrători naționali îl constituie serviciile pe care beneficiarii le-au adus în timp de război țării lor și obiectivul său esențial este acela de a oferi acelor cetățeni un avantaj ca urmare a privațiunilor suferite pentru acea țară.

24. Un astfel de avantaj, care se bazează pe un program de recunoaștere națională, nu poate fi considerat ca un avantaj acordat unui lucrător național pentru că are statut de lucrător național sau își are reședința pe teritoriul național și, din acest motiv, nu îndeplinește trăsăturile esențiale ale „avantajelor sociale” prevăzute de art. 7 alin. (2) din Regulamentul nr. 1612/68 [în prezent Regulamentul nr. 492/2011].

În mod asemănător, în cauza *de Vos*, obligația legală a unui angajator de a continua să plătească contribuțiile pentru pensie în numele lucrătorilor absenți, datorită stagiului militar, nu a fost considerată un „avantaj social” acordat lucrătorului în sensul art. 7 alin. (2), din moment ce acesta reprezenta un avantaj oferit de către stat ca o compensare parțială a obligației de a satisface stagiul militar, nu un simplu avantaj acordat lucrătorilor în virtutea rezidenței acestora pe teritoriul statului membru^[173].

Comparativ, în cauza *Ugliola*^[174], care privea luarea în considerare a serviciului militar la calculul vechimii în muncă, Curtea a constatat o discriminare inadmisibilă conform art. 7 alin. (2). Diferența dintre avantajul pe care angajatorul trebuia să îl ofere în cauza *Ugliola* și cel din cauza *de Vos* este destul de greu de distins, având în vedere că fiecare avea ca obiect garantarea faptului că lucrătorii plecați pentru satisfacerea stagiului militar nu erau dezavantajați ca urmare a acestui fapt. Cu toate acestea, CEJ părea să trateze obligația de a proteja vechimea și siguranța postului ca pe o condiție la angajare impusă angajatorilor de către stat în *Ugliola*, în timp ce obligația angajatorilor de a continua să achite contribuțiile la pensii din *de Vos* a fost tratată ca fiind o parte a mecanismului statului de compensare a celor care îndeplineau stagiul militar, nu ca fiind legată de contractul de muncă.

[173] Cauzele C-315/94, *De Vos/Bielefeld* [1996] ECR I-1417, pct. 17-22; C-386/02, *Baldinger/Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter* [2004] ECR I-8411. A se compara cu cauza C-131/96, *Romero/Landesversicherungsanstalt* [1997] ECR I-3659.

[174] Cauza 15/69 (supra, nota 67).

Dacă majoritatea cauzelor discutate mai sus aveau ca obiect restricții bazate în mod direct pe cetățenie, recent, CJUE a condamnat și condițiile discriminatorii în mod indirect, cum ar fi cerințele privind reședința pentru primirea de diferite prestații sociale, inclusiv indemnizații pentru persoane cu dizabilități^[175] și fonduri „portabile” pentru studii superioare pentru copiii lucrătorilor migranți și de frontieră, ca reprezentând o încălcare a art. 7 alin. (2)^[176]. În cauza *Giersch*, cerința referitoare la reședința privind ajutorul financiar pentru studii superioare a fost, de asemenea, considerată ca încălcând art. 7 alin. (2)^[177]. Deși CJUE a acceptat, în principiu, legitimitatea obiectivului de a asigura ajutor financiar doar celor în privința cărora probabilitatea de întoarcere, în Luxemburg, ulterior studiilor, era mai mare, în scopul aplicării cunoștințelor în beneficiul dezvoltării economice a țării, cerința reședinței reprezenta o condiție în mod inutil restrictivă, de a urmări acest obiectiv, din moment ce copiii lucrătorilor de frontieră puteau fi considerați, de asemenea, ca având, în aceste scopuri, un nivel suficient de atașament față de Luxemburg^[178].

(C) ARTICOLUL 7 ALINEATUL (3) DIN REGULAMENTUL NR. 492/2011 ȘI DREPTURILE LA EDUCAȚIE ALE LUCRĂTORILOR

Articolul 7 alin. (3) prevede că lucrătorii UE trebuie ca „în virtutea aceluiași drept și în aceleași condiții ca și lucrătorii naționali, să aibă acces la formare în școli profesionale și centre de calificare”. Articolul a fost considerat ca recunoscând drepturi egale de acces pentru lucrătorii neresortisanți la toate avantajele, subvențiile și facilitățile disponibile cetățenilor.

Această dispoziție a primit în cauza *Lair* o interpretare relativ restrictivă, CEJ hotărând că universitățile nu reprezintă „școli profesionale”, din moment ce noțiunea de școală profesională se referea „exclusiv la instituții care oferă numai o instruire alternativă sau strâns legată de o activitate profesională, în special în perioada de ucenicie”^[179]. Curtea a continuat însă, reținând că lucrătorii puteau invoca, de asemenea, dispoziția referitoare la „avantajele sociale” de la art. 7 alin. (2) pentru a pretinde dreptul la orice avantaj disponibil pentru îmbunătățirea calificărilor profesionale și promovarea socială, cum ar fi o bursă de întreținere în cadrul unei instituții de învățământ care nu este cuprinsă de art. 7 alin. (3)^[180]. Totuși, Curtea a impus alte limite posibilității lucrătorilor de a se prevala de art. 7 alin. (2), hotărând că, deși lucrătorii nu trebuiau să se afle într-un raport de muncă imediat anterior sau pe durata cursului, și deși statele nu pot impune o perioadă de angajare minimă, fixă^[181], trebuia să existe o continuitate sau o legătură între slujba anterioară

[175] Cauza C-206/10, *Comisia/Germania* EU:C:2011:283.

[176] Cauza C-542/09, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2012:346. A se vedea A. HOOGENBOOM, „Export of Study Grants and the Lawfulness of Durational Residency Requirements: Comments on Case C-542/09, *Commission v the Netherlands*” (2012) 14 *European Journal of Migration and Law* 477.

[177] Cauza C-20/12, *Giersch* EU:C:2013:411.

[178] Pentru un comentariu critic al raționamentului CJUE referitor la legitimitatea scopului, precum și la distincția aparentă dintre lucrătorii migranți și cei de frontieră, a se vedea S. O'LEARY, „The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance: *Giersch*” (2014) 51 *CMLRev* 601.

[179] Cauza 39/86, *Lair* [1988] ECR 3161.

[180] Cauza 235/87, *Matteucci/Communauté Française de Belgique* [1988] ECR 5589; cauza C-337/97, *Meeusen* (supra, nota 25).

[181] Cauza 157/84, *Frascogna/Caisse des Dépôts et Consignations* [1985] ECR 1739; cauza C-3/90, *Bernini* (supra, nota 38); cauza C-357/89, *Raulin* (supra, nota 38).

și studiile în discuție^[182]. Singura excepție permisă era în cazul în care un lucrător devenea șomer în mod involuntar și era „obligat de condițiile de pe piața muncii să urmeze o reorientare profesională într-un alt domeniu de activitate”^[183]. Această jurisprudență este confirmată de art. 7 alin. (3) lit. d) din Directiva 2004/38. CEJ a precizat, de asemenea, în cauza *Brown* că munca nu trebuie să fie „accesorie” scopului principal al urmării unui curs educațional^[184].

Motivul cel mai probabil al limitărilor impuse de CEJ art. 7 alin. (2) și (3) este că statutul de lucrător atrage după sine o serie substanțială de avantaje sociale și de altă natură pentru lucrător și membrii familiei sale, iar statele membre doresc să restrângă sfera celor care pretind astfel de avantaje la lucrătorii „reali”. Statele membre s-ar putea teme de perspectiva că migranții ar avea acces la avantaje generoase educaționale sau de altă natură după o perioadă de angajare scurtă și pur instrumentală.

În cauza *Ninni-Orasche*, însă, CEJ a hotărât că atitudinea unei persoane care și-a luat o slujbă pentru o perioadă scurtă de timp, ca ospătar, numai la câțiva ani după intrarea pe teritoriul statului membru gazdă și care, la scurt timp după expirarea termenului acelei slujbe, a obținut o diplomă care îi dădea dreptul de a se înscrie la universitate în acel stat, era irelevantă din punctul de vedere al statutului său ca lucrător^[185]. Reflectând hotărârile sale în cauzele *Akrich*^[186] și *Chen*^[187], în care a respins susținerile privind abuzul de drept, Curtea a hotărât că nu avusese loc o „creare abuzivă” a situației în care reclamanta devenise lucrător în sensul dreptului UE^[188]. Cu toate acestea, Curtea a hotărât și faptul că, deși contractul pe durată determinată, pe care reclamanta îl acceptase, expirase, nu o făcea în mod necesar „șomeră în mod voluntar”, ci factori, cum ar fi termenul scurt al slujbei și faptul că obținuse diploma care îi permitea să se înscrie la universitate imediat după aceasta, ar fi putea prezenta importanță pentru a stabili dacă se angajase cu unicul scop de a beneficia de pe urma sistemului de asistență a studenților din statul gazdă.

În sfârșit, art. 35 al Directivei 2004/38 a introdus o excepție care permite statelor membre să refuze sau să retragă drepturi prevăzute de directivă „în cazul abuzului de drept sau a fraudei”. Cu toate acestea, jurisprudența Curții nu a confirmat, până la acest moment, niciun exemplu de abuz de drept sau de fraudă, în afara cazului unei căsătorii fictive încheiate cu scopul obținerii de drepturi ale UE. Comisia a declarat recent că va asista statele membre în combaterea fraudei, inclusiv cu privire la „căsătoriile de conveniență”, Consiliul solicitându-i să adune informații referitoare la incidența unor astfel de căsătorii pe teritoriile statelor membre^[189].

[182] Cauza 39/86, *Lair* (supra, nota 179), pct. 37.

[183] *Ibidem*.

[184] Cauza 197/86 (supra, nota 41).

[185] Cauza C-413/01, *Ninni-Orasche* (supra, nota 150).

[186] Cauza C-109/01, *Akrich* (supra, nota 142).

[187] Cauza C-200/02, *Zhu și Chen/Secretary of State for the Home Department* [2004] ECR I-9925.

[188] Cauza C-413/01, *Ninni-Orasche* (supra, nota 150).

[189] Comunicarea Comisiei privind libera circulație a cetățenilor UE și a familiilor acestora: cinci acțiuni pentru a produce rezultate notabile, COM(2013) 837, nota 43. Pentru alte discuții pe marginea art. 35 din Directiva 2004/38 și jurisprudența CEJ asupra noțiunii de „abuz”, a se vedea Capitolul 23 privind Cetățenia, notele 46-48.

(D) ARTICOLUL 10 DIN REGULAMENTUL NR. 492/2011:
DREPTURILE LA EDUCAȚIE ALE COPIILOR

Articolul 10 (care a înlocuit art. 12 din fostul Regulament 1612/68) prevede că „copiii resortisantului unui stat membru care este sau a fost încadrat în muncă pe teritoriul unui alt stat membru, sunt admiși în sistemul de învățământ general, la cursurile de ucenici și de formare profesională, în aceleași condiții ca și resortisanții statului respectiv, dacă aceștia domiciliază pe teritoriul aceluși stat”. Statele membre trebuie să încurajeze „inițiativele care le permit acestor copii să urmeze cursurile menționate, în cele mai bune condiții”.

Deși în cauza *Michel S*^[190], CEJ a interpretat restrictiv art. 7 alin. (2) privind avantajele educaționale pentru *lucrători*, în aceeași cauză a interpretat în mod larg art. 10 privind copiii lucrătorilor, în sensul că un avantaj pentru cetățenii cu dizabilități a fost inclus în art. 10 privind accesul la educație al copiilor lucrătorilor^[191]. Această interpretare extensivă a fost continuată în cauza *Casagrande*^[192], în care art. 10 a fost aplicat nu numai accesului la cursuri, ci și oricărei „măsurii generale menite să faciliteze participarea la educație”, inclusiv o bursă de studiu. Articolul 10 plasează, astfel copiii lucrătorilor UE care își au reședința într-un stat membru, pe aceeași poziție cu copiii cetățenilor aceluși stat în ceea ce privește educația, ceea ce înseamnă că aceștia au drepturi la educație mai generoase decât părinții lor, lucrători în UE. S-a susținut că art. 10 ar impune ca, în cazul în care se oferă burse copiilor cetățenilor pentru a studia în străinătate, acestea să fie disponibile și pentru copiii lucrătorilor migranți ai UE, chiar dacă studiile în străinătate urmează să aibă loc în statul membru a cărui cetățenie o are copilul^[193].

În cauza *Gaal*, CJUE a hotărât că noțiunea de „copil” din art. 10 din Regulamentul nr. 492/2011 conferă drepturi la educație copiilor de peste 21 de ani și care nu sunt dependenți, chiar dacă aceștia nu sunt acoperiți de art. 2 alin. (2) din Directiva 2004/38 (fostul art. 10 din Regulamentul nr. 1612/68)^[194]. CJUE a reținut că principiul conținut de art. 10 impune ca copiii lucrătorilor migranți să aibă posibilitatea de a-și continua studiile pentru a-și putea finaliza cu succes educația, atât timp cât copiii au trăit alături de un părinte într-un stat membru la momentul la care părintele avea reședința pe teritoriul acestuia în calitate de lucrător^[195] și – probabil, deși CJUE nu o spune în mod direct – la momentul în care copilul era fie dependent, fie avea sub 21 de ani.

În cauza *Echternach și Moritz*, CEJ a hotărât că art. 10 acoperă dreptul copilului la asistență educațională chiar și în cazul în care părinții care au lucrat în respectivul stat s-au întors în statul ai cărui cetățeni sunt^[196]. Deși explicația oferită în cauza *Echternach* a fost aceea că copilul în discuție a fost obligat ca urmare a incompatibilității sistemelor educaționale să rămână și să își finalizeze educația în statul gazdă, CEJ a dus raționamentul mai departe în cauza *Baumbast și R.*, hotărând că o limitare a drepturilor copiilor de a rămâne în statul gazdă pentru a-și finaliza educația numai la situațiile în care nu o puteau finaliza în statul

[190] *Supra*, nota 160.

[191] Cauza C-7/94, *Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen/Lubor Gaal* [1996] ECR I-1031.

[192] Cauza 9/74, *Casagrande/Landeshauptstadt München* [1974] ECR 773.

[193] Cauza C-308/89, *Di Leo/Land Berlin* [1990] ECR I-4185.

[194] Cauza C-7/94, *Gaal* (*supra*, nota 191).

[195] A se vedea, de asemenea, cauzele C-147 și 148/11, *Czop și Punakova* EU:C:2012:538.

[196] Cauzele 389 și 390/87, *Echternach și Moritz* [1989] ECR 723.

de origine, ar încălca atât litera, cât și spiritul art. 10^[197]. Curtea și-a continuat argumentarea în mod extensiv în cauza *Baumbast*, afirmând că, faptul că între timp părinții copiilor în cauză divorțaseră, că numai unul dintre părinți era cetățean al Uniunii și că părintele încetase de la acel moment să fie un lucrător migrant în statul membru gazdă și faptul că copiii nu erau ei înșiși cetățeni ai Uniunii, nu prezentau niciunul importanță pentru a beneficia de drepturile prevăzute de art. 10^[198]. Din cauza *Teixeira*^[199] reiese clar că dreptul responsabilului principal de a îngriji copilul este derivat direct din art. 10 și nu depinde de îndeplinirea cerințelor privind reședința din Directiva 2004/38^[200].

Această jurisprudență este confirmată în prezent de art. 12 alin. (3) al Directivei 2004/38, care confirmă dreptul copiilor, și dreptul de reședință al părintelui în a cărui îngrijire se află, de a rămâne și de a-și finaliza educația chiar și după decesul părintelui lucrător. Cu toate acestea, în situația în care lucrătorul a părăsit statul gazdă și s-a întors în statul membru de origine în care trăiesc și copiii săi, dreptul UE nu-i conferă acestuia niciun drept de a beneficia de finanțarea studiilor copiilor săi de către fostul stat gazdă în aceleași condiții ca acelea care se aplică cetățenilor^[201].

(E) DREPTURILE FAMILIILOR CA DREPTURI DEPENDENTE ÎN TOTALITATE DE DREPTURILE LUCRĂTORILOR

Deși interpretarea noțiunii de „avantaje sociale” din art. 7 este largă, numai lucrătorii și membrii de familie care intră în sfera de aplicare a Directivei 2004/38 pot profita de acestea. În cauza *Lebon*, CEJ a hotărât că, odată ce copilul unui lucrător atinge vârsta de 21 de ani și nu mai depinde de lucrător^[202], beneficiile oferite copilului nu pot fi interpretate ca fiind un avantaj acordat lucrătorului în temeiul art. 7^[203]. În plus, am văzut în ce măsură rezidenții aflați în căutarea unui loc de muncă sunt îndreptățiți în temeiul dreptului UE numai la acele avantaje care sunt disponibile în mod expres pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă pe plan național^[204].

Interpretarea creativă oferită de CEJ art. 7 alin. (2) reiese și din cauza *Reed*, în care CEJ a hotărât că posibilitatea unui lucrător migrant de a obține un drept de ședere pentru partenera sa cu care nu era căsătorit constituie un avantaj social conform art. 7 alin. (2), în cazul în care statul membru gazdă tratează partenerii stabili ca similari soților^[205]. Acest lucru a fost valabil, deși partenera lui Reed nu ar fi fost inclusă în sfera de aplicare a art. 10 al Regulamentului nr. 1612/68 la acel moment, de vreme ce acesta se referea numai la

[197] Cauza C-413/99, *Baumbast* și *R./Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-7091.

[198] *Idem*, pct. 56-63.

[199] Cauza C-480/08, *Teixeira/London Borough of Lambeth* [2010] ECR I-1107; cauza C-310/08, *London Borough of Harrow/Nimco Hassan Ibrahim și Secretary of State for the Home Department* [2010] ECR I-1065; P. STARUP și M. ELSMOR, Note (2010) 35 ELRev 571.

[200] A se vedea, de asemenea, cauza C-529/11, *Alarape* EU:C:2013:290, pct. 30: faptul dacă un copil adult continuă să necesite îngrijiri din partea părintelui căruia îi este încredințat trebuie stabilit pe baza stării de fapt a cauzei.

[201] Cauza C-33/99, *Fahmi* [2001] ECR I-2415.

[202] Cauza C-1/05, *Jia* (supra, nota 143).

[203] Cauza 316/85 (supra, nota 48); cauza C-243/91, *Belgia/Taghavi* [1992] ECR I-4401; cauza C-33/99, *Fahmi* și *Cerdeiro-Pinedo Amado* [2001] ECR I-2415. A se compara cu drepturile educaționale ale copilului în temeiul art. 10 din Regulamentul nr. 492/11 de care, după cum am văzut, pot beneficia copiii peste 21 de ani care nu sunt dependenți: supra, nota 194.

[204] Cauza C-138/02, *Collins* (supra, nota 30); cauza C-258/04, *Ioannidis* (supra, nota 51).

[205] Cauza 59/85, *Țările de Jos/Reed* [1986] ECR 1283.

partenerii din căsătorie. De la momentul soluționării cauzei, însă, a fost adoptată Directiva 2004/38 pentru a include partenerii înregistrați, în statele care recunosc statutul parteneriatelor înregistrate, în cadrul familiei protejate și, de asemenea, aceasta impune statelor membre să faciliteze admiterea partenerilor din cadrul unei „relații stabile”.

În cauza *Eind*^[206], CEJ a hotărât că este mai puțin probabil ca un cetățean UE să călătorească în cazul în care ar considera că nu va avea posibilitatea de a reveni ulterior în statul membru de origine împreună cu familia sa. Aceasta se întâmplă și în cazul în care membrii familiei cetățeanului UE includ un resortisant al unei țări terțe care nu avea un drept de ședere în statul membru de origine la momentul plecării, fiind irelevant în această privință dacă resortisantul UE care se întoarce acasă nu intenționa să desfășoare o activitate economică.

Directiva 2004/38 a clarificat și o problemă care a apărut în cauzele *Diatta*^[207] și *Singh*^[208] referitoare la statutul unui soț, inclusiv a unui soț care nu are cetățenia UE, conform Regulamentului nr. 1612/68. CEJ a arătat în acele cauze că, și în cazul în care soții erau separați sau în care se obținuse o hotărâre nedefinitivă de divorț, soțul care nu lucra nu își pierdea dreptul de reședință, atât timp cât căsătoria era, în mod oficial, încă valabilă și nu fusese efectiv desfăcută. Curtea, în cauza *Baumbast*, a hotărât de asemenea, că un soț neresortisant al UE poate, chiar și după divorț, să continue să locuiască în statul membru gazdă în temeiul dreptului UE, în cazul în care copiii, indiferent că aceștia au sau nu cetățenia UE, își exercită drepturile la educație conform art. 10 din Regulament și soțul divorțat este principalul responsabil cu îngrijirea acestora^[209]. Și în cauza *Ogieriakhi*, Curtea a hotărât că perioadele de timp petrecute de către neresortisantul UE separat de soțul său cetățean al UE și împreună cu un alt partener puteau fi totuși luate în considerare în vederea dobândirii dreptului de ședere permanentă^[210].

Articolul 13 alin. (1) din Directiva 2004/38 prevede, în prezent, că și după divorț, anularea căsătoriei sau terminarea unui parteneriat înregistrat, dreptul de ședere al membrilor de familie care sunt resortisanți ai unui stat membru al UE nu este afectat. În cazul membrilor de familie neresortisanți UE, art. 13 alin. (2) prevede că dreptul de ședere nu se pierde în cazul în care: (i) căsătoria sau parteneriatul înregistrat a durat cel puțin trei ani, din care minim un an pe teritoriul statului membru gazdă sau (ii) în cazul în care soțul care nu are calitatea de cetățean al UE deține custodia copiilor cetățeni ai UE sau (iii) în cazul în care este justificat prin anumite circumstanțe dificile, cum ar fi faptul de a fi fost victima violenței conjugale în timpul căsătoriei/parteneriatului sau (iv) în cazul în care soțul sau partenerul care nu are calitatea de cetățean al UE are dreptul de a vizita un copil minor și în cazul în care instanța a hotărât că aceste vizite trebuie să aibă loc pe teritoriul statului membru gazdă, atât timp cât este necesar.

Articolul 13 prevede că membrii de familie care nu au calitatea de cetățeni ai UE își păstrează dreptul de ședere cu titlu exclusiv personal și că, în cazul în care doresc să solicite acordarea dreptului de ședere permanentă, trebuie să probeze că sunt ei înșiși lucrători sau persoane care desfășoară o activitate independentă ori au resurse suficiente pentru a

[206] Cauza C-291/05, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie/Eind* [2007] ECR I-10719.

[207] Cauza 267/83, *Diatta/Land Berlin* [1985] ECR 567.

[208] Cauza C-370/90, *R./Immigration Appeal Tribunal, ex p. Secretary of State for the Home Department* [1992] ECR I-4265.

[209] Cauza C-413/99, *Baumbast* (*supra*, nota 197).

[210] Cauza C-244/13, *Ogieriakhi* EU:C:2014:2068.

nu deveni o povară pentru statul gazdă și au o asigurare medicală cuprinzătoare în statul gazdă. Articolul 35 din Directiva 2004/38 stabilește în mod clar că un soț nu câștigă niciun drept de ședere sau avantaj social în cazul în care căsătoria este una de conveniență sau „fictivă”^[211].

(F) MEMBRII DE FAMILIE ÎN CAZUL UNEI SITUAȚII INTERNE

Abordarea CEJ față de așa-numita „situație pur internă” a făcut obiectul unor numeroase critici academice^[212]. În cauza *Saunders*^[213], CEJ a hotărât că un resortisant nu poate invoca art. 45 în propriul stat membru pentru a contesta o restricție asupra libertății de circulație, din moment ce nu exista niciun element care să lege acea situație de dreptul Uniunii. Impactul acestei decizii a fost ilustrat într-un mod dur în cauza *Morson și Jhanjan*, în care s-a reținut că doi cetățeni olandezi care lucrau în Țările de Jos nu aveau dreptul de a-și aduce în țară părinții de cetățenie surinameză, pentru a locui împreună cu ei^[214]. Dacă ar fi fost cetățeni ai oricărui alt stat membru, lucrând în Țările de Jos, ar avut acest drept conform art. 2 din Directiva 2004/38 (la acel moment, art. 10 din Regulamentul nr. 1612/68), însă, fiind cetățeni care lucrează în propriul stat membru, „care nu își exercitaseră niciodată dreptul la libera circulație în cadrul Comunității”, nu aveau drepturi în temeiul dreptului comunitar^[215].

Acest lucru a fost confirmat în cauza *Uecker și Jacquet*, în ciuda invitației evidente făcute CEJ de către instanța germană de trimitere de a se îndepărta de poziția sa anterioară^[216]. Cauza privea doi neresortisanți UE care veniseră în Germania pentru a trăi împreună cu soții lor, ambii cetățeni germani, care locuiau și lucrau în Germania. Aceștia au invocat art. 7 din Regulamentul nr. 492/2011 (fostul Regulament nr. 1612/68), pentru a pretinde egalitate de tratament cu cetățenii germani la locul de muncă, însă CEJ și-a reiterat poziția privind situațiile pur interne, în ciuda sugestiei instanței naționale în sensul că tipul de discriminare pozitivă introdus de această poziție era contrar „principiului fundamental al evoluției Comunității către Uniunea Europeană”^[217].

În cauza *Singh*, un cetățean indian se căsătorise cu un cetățean britanic și călătorise împreună cu aceasta în Germania, unde ambii lucraseră pentru câțiva ani, înainte de a se întoarce în Regatul Unit. Deși Regatul Unit a susținut că această situație se întemeiea pe dreptul național, și nu pe dreptul UE, CEJ a considerat că perioada de lucru într-un alt stat membru prezenta o mare importanță și îi permitea lui Singh să solicite valorificarea drepturilor în calitate de soț al unui lucrător UE:

[211] Cauza C-109/01, *Akrich* (supra, nota 142), pct. 57-58. A se vedea, de asemenea, COM(2013) 837 (supra, nota 189).

[212] N. NIC SHUIBHNE, „Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?” (2002) 39 CMLRev 731; C. RITTER, „Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234” (2006) 31 ELRev 690; C. DAUTRICOURT și S. THOMAS, „Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under Community Law: All for Ulysses, Nothing for Penelope?” (2009) 34 ELRev 443.

[213] Cauza 175/78 (supra, nota 91); cauza C-212/06, *Government of Communauté française și Gouvernement wallon* (supra, nota 82), pct. 33; cauza C-127/08, *Metock* (supra, nota 91), pct. 76-78.

[214] Cauzele 35 și 36/82 (supra, nota 93).

[215] *Idem*, pct. 17.

[216] Cauzele C-64 și 65/96, *Uecker și Jacquet* (supra, nota 92).

[217] *Idem*, pct. 22.

Cauza C-370/90, R/Immigration Appeal Tribunal și Surinder Singh,
ex parte Secretary of State for the Home Department

[1992] ECR I-4265

CEJ

19. Resortisantul unui stat membru ar putea fi împiedicat să își părăsească țara de origine pentru a desfășura o activitate salariată sau independentă în sensul tratatului, pe teritoriul unui alt stat membru, în cazul în care, la întoarcerea în statul membru al cărui cetățenie o deține, pentru a desfășura aici o activitate salariată sau independentă, nu ar putea beneficia de condiții de intrare și de ședere cel puțin echivalente celor de care se bucură, în baza tratatului sau a legislației secundare, pe teritoriul unui alt stat membru.

20. Acesta ar fi, în special, împiedicat să facă acest lucru în cazul în care soțului și copiilor nu li s-ar permite să intre și să se stabilească pe teritoriul statului membru de origine, în condiții cel puțin echivalente celor oferite de dreptul comunitar pe teritoriul unui alt stat membru.

Într-o cauză ulterioară, Curtea a respins sugestia că exista un „abuz de drept” în cazul în care un cuplu se deplasa temporar să lucreze într-un alt stat membru cu scopul de a evita problema „situației interne” și de a dobândi drepturi pentru soțul neresortisant în statul membru de origine^[218].

Și în cauza *Metock*, Curtea a hotărât că art. 2 și art. 3 din Directiva 2004/38 se aplică în cazul unui cetățean al unei țări nemembre care era soț al unui cetățean al Uniunii care își avea reședința într-un stat membru nefiind cetățean al acestuia, și care îl însoțea sau s-a alăturat acelui cetățean al UE, indiferent de momentul și locul în care a avut loc căsătoria lor sau de modul în care neresortisantul a intrat pe teritoriul statului membru gazdă^[219].

În sfârșit, în cauza *S&G*, Curtea a transpus raționamentul său din cauza *Carpenter* din contextul liberei circulații a serviciilor în cel al liberei circulații a lucrătorilor^[220], hotărând că un stat membru trebuie să acorde un drept de reședință unui resortisant al unei țări terțe membru de familie al unui lucrător care este cetățean al acelui stat membru, în cazul în care lucrătorul trebuie să se deplaseze în mod regulat în alt stat membru în cadrul activităților sale profesionale. Refuzul de a recunoaște dreptul de ședere membrilor de familie ar avea un efect descurajant asupra exercitării dreptului la liberă circulație al lucrătorului^[221].

(G) DIRECTIVA 2014/54

În urma unor consultări și discuții extinse referitoare la modul în care s-ar putea reduce diferențele între drepturile lucrătorilor UE pe hârtie și realizarea acestora în practică^[222], a fost adoptată Directiva 2014/54 privind „măsurile de facilitare a exercitării drepturilor

^[218] Cauza C-109/01, *Akrich* (supra, nota 142), pct. 55-56.

^[219] Cauza C-127/08, *Metock* (supra, nota 91), pct. 81-89.

^[220] Cauza C-60/00, *Carpenter/Home Secretary* [2002] ECR I-6279.

^[221] Cauza C-457/12, *S&G* EU:C:2014:136.

^[222] A se vedea Raportul Comisiei VC/2011/0476, „Studiu pentru a analiza și evalua impactul socioeconomic și de mediu al unor posibile inițiative ale UE în domeniul libertății de circulație a lucrătorilor, în special, în ceea ce privește asigurarea aplicării dispozițiilor actuale ale UE” (2011), și Documentul de lucru al personalului Comisiei, SWD(2013) 149 final.

conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor^[223]. Domeniul de aplicare a directivei este asemănător cu cel al Regulamentului nr. 492/2011, preambulul declarând că aceasta nu intenționează să creeze drepturi noi pentru lucrătorii migranți, ci să introducă mecanisme pentru reducerea discriminării și să crească eficiența drepturilor deja existente. În acest scop, directiva se concentrează asupra a trei strategii principale de îmbunătățire a punerii în aplicare și, astfel, ea preia o parte importantă din directivele UE existente în domeniul nediscriminării. În primul rând, ea impune ca lucrătorii migranți care au suferit o discriminare și ale căror drepturi nu au fost respectate să își poată valorifica drepturile în cadrul unei proceduri judiciare în aceleași condiții ca resortisanții statului respectiv, cu sprijinul partenerilor sociali sau ai organismelor relevante^[224]. În al doilea rând, ea impune statelor membre să desemneze unul sau mai multe organisme (indiferent dacă acestea sunt noi sau existente) la nivel național, pentru a oferi asistență lucrătorilor migranți ai UE și familiilor acestora, inclusiv prin furnizarea de asistență juridică, prin îndeplinirea unui rol de coordonare internă și prin funcționarea ca punct de contact pentru asigurarea legăturii și cooperării cu alte puncte de contact similare din alte state membre^[225]. În al treilea rând, directiva impune o mai bună furnizare de informații referitoare la drepturile conferite de art. 45 TFUE și Regulamentul nr. 492/2011 și la modul în care acestea se aplică în contextul intern, precum și promovarea dialogului cu partenerii sociali și organizațiile non-guvernamentale^[226]. Directiva acordă statelor membre o perioadă de implementare de doi ani și trebuie transpusă până în mai 2016.

8. DIRECTIVA 2004/38: RESTRICȚIILE PRIVIND ORDINEA, SIGURANȚA ȘI SĂNĂTATEA PUBLICĂ

(A) TREI NIVELURI DE PROTECȚIE

Articolele 27-33 din Directiva 2004/38 guvernează restricțiile asupra dreptului de intrare și de ședere pe care statele membre le pot impune pe motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste dispoziții abrogă și înlocuiesc Directiva anterioară 64/221 și încorporează majoritatea jurisprudenței relevante a Curții de Justiție.

Directiva 2004/38 a introdus de asemenea, trei niveluri diferite de protecție împotriva expulzării pe aceste motive: (i) un nivel general de protecție pentru toate persoanele care intră sub incidența dreptului UE; (ii) un nivel sporit de protecție pentru acele persoane care au câștigat deja dreptul de ședere permanentă pe teritoriul unui stat membru și (iii) un nivel de protecție și mai sporit pentru minori sau pentru cei care au avut reședința timp de zece ani într-un stat gazdă. Directiva a simplificat, în plus, cerințele anterioare ale Directivei 64/221, făcând obligatoriu accesul la procedurile judiciare și administrative de despăgubire și eliminând trimerile la comparația cu procedurile naționale.

^[223] [2014] JO L28/8. Interesant este faptul că documentul de lucru care a precedat directiva preciza că nu s-a dat curs propunerii care cuprindea cea mai eficientă opțiune, și anume aceea de a impune societăților o obligație directă de a preveni în mod activ discriminarea, din cauza riscului „costurilor disproporționate pentru societăți”, SWD(2013) 149, pct. 7.6.

^[224] Art. 3.

^[225] Art. 4.

^[226] Art. 5 și art. 6.

(B) ARTICOLUL 27: PRINCIPIILE GENERALE

Articolul 27 alin. (2) fixează principiile generale care guvernează aplicabilitatea excepțiilor, precizând că toate măsurile adoptate pe motive de ordine sau de securitate publică trebuie să respecte principiul proporționalității și trebuie să se bazeze exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Directiva precizează că excepțiile de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică nu pot fi invocate pentru a sluji unor finalități economice și prevede că condamnările penale din trecut nu constituie prin ele însele motive pentru a lua astfel de măsuri. Această dispoziție a fost interpretată anterior, în cauza *Santillo*, având înțelesul că astfel de condamnări pot fi invocate ca motiv de expulzare numai în cazul în care condamnarea din trecut poate furniza în vreun fel dovada unei amenințări prezente^[227] și că amenințarea trebuie evaluată de către statul membru la momentul luării deciziei de expulzare^[228].

Articolul 27 alin. (2) încorporează jurisprudența CEJ în mai multe privințe. În urma cauzei *Bouchereau*^[229], acesta hotărăște că purtarea persoanei trebuie să reprezinte „o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății”. Măsurile preventive generale sau justificările izolate de starea concretă de fapt a cauzei sunt inadmisibile^[230]. Hotărârea *Calfa* preciza, în special, faptul că, se interzice expulzarea automată pentru săvârșirea unei anumite infracțiuni fără a se examina dacă persoana în cauză aducea vreo amenințare concretă^[231].

Articolul 27 alin. (3) fixează o limită temporală după intrarea în statul membru gazdă, pentru ca acesta din urmă să solicite, iar statul membru de origine să furnizeze informații privind antecedentele resortisantului UE. De asemenea, prevede că solicitarea unor astfel de informații nu poate avea un caracter sistematic. Articolul 27 alin. (4) prevede că în momentul expulzării, statul membru de origine este obligat să reprimească persoana în cauză.

Statele membre își păstrează însă discreția în ceea ce privește excepția privind ordinea publică (și, deși poate într-o mai mică măsură, excepția privind siguranța publică^[232]) din moment ce „circumstanțele speciale care justifică recurgerea la noțiunea de ordine publică pot varia de la o țară la alta și de la o perioadă la alta”^[233]. Dreptul UE nu impune „un cod uniform de valori”^[234].

^[227] În cauza 30/77, *Bouchereau* [1977] ECR 1999, CJUE a sugerat, de asemenea, că numai conduita din trecut, nu probabilitatea conduitei viitoare, ar fi suficientă pentru a arăta că cineva constituie o amenințare actuală pentru ordinea publică.

^[228] Cauzele 131/79, *Santillo* [1980] ECR 1585; C-441/02, *Comisia/Germania* [2006] ECR I-3449.

^[229] Cauza 30/77, *Bouchereau* (supra, nota 227).

^[230] Cauzele 67/74, *Bonsignore* [1975] ECR 297; 115 și 116/81, *Adoui și Cornuaille* [1982] ECR 1665; C-340/97, *Nazali/Stadt Nürnberg* [2000] ECR I-957; C-482 și 493/01, *Orfanopoulos și alții/Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-5257; C-441/02, *Comisia/Germania* (supra, nota 228); C-383/03, *Dogan/Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg* [2005] ECR I-6237; C-503/03, *Comisia/Spania* [2006] ECR I-1097.

^[231] Cauza C-348/96, *Calfa* [1999] ECR I-11.

^[232] A se vedea, de asemenea, cauza C-474/12, *Schiebel Aircraft GmbH EU:C:2014:2139*, în care Austria a invocat fără succes siguranța națională pentru a justifica discriminarea pe criteriul cetățeniei, chiar dacă nu s-a bazat pe Directiva 2004/38, ci pe art. 346 alin. (1) lit. b) TFUE.

^[233] Cauza 41/74, *Van Duyn/Home Office* [1974] ECR 1337, pct. 18.

^[234] Cauza C-268/99, *Jany* (supra, nota 29).

(C) ARTICOLUL 28: EXPULZAREA

Există un volum semnificativ de jurisprudență derivat din Directiva inițială 64/221, referitoare la condițiile în care un stat membru poate expulza resortisanți ai UE sau membri ai familiei acestora pe motive de ordine sau de siguranță publică.

În cauza *Van Duyn*, CEJ a hotărât că un stat membru nu trebuie să incrimineze o organizație ale cărei activități le consideră dăunătoare din punct de vedere social, în acest caz, Biserica Scientologică, cu scopul de a justifica, pe baza motivelor de ordine și de siguranță publică, întreprinderea unei acțiuni restrictive împotriva membrilor organizației care nu dețin cetățenia statului respectiv^[235]. Cauza a fost controversată deoarece părea să permită statului să ia măsuri represive împotriva unui migrant cetățean al UE pentru o conduită care nu dădea naștere niciunui fel de restricții împotriva cetățenilor statului gazdă.

Cauzele ulterioare au accentuat necesitatea recunoașterii unui tratament oarecum comparabil, dacă nu neapărat egal, pentru cetățeni și pentru cei care nu dețin cetățenia unui stat, în ceea ce privește presupusele amenințări la ordinea și siguranța publică. În cauza *Adoui și Cornuaille*^[236], CEJ a statuat că un stat membru nu poate să expulzeze un cetățean al altui stat membru de pe teritoriul său sau să-i refuze intrarea pe motivul conduitei acestuia, în acest caz, suspiciunea de practicare a prostituției, care, în cazul propriilor cetățeni, nu declanșa măsuri menite să combată o astfel de comportare. În mod similar, în cauza *Rutili*, măsurile parțiale de restricție teritorială, mai puțin grave decât expulzarea, puteau fi impuse cetățenilor UE pentru motive de ordine sau de siguranță publică numai în aceeași măsură în care astfel de măsuri puteau fi impuse și împotriva cetățenilor^[237]. În cauza *Olazabal*, Curtea a decis că nu este necesar să se ia măsuri identice împotriva cetățenilor și a neresortisanților^[238] și că unui lucrător migrant al unui stat membru al UE i se poate impune o restricție teritorială în alte condiții decât i s-ar putea impune unui cetățean. Este posibil ca această decizie să trebuiască reexaminată în lumina dispozițiilor Directivei 2004/38^[239]. În cauza *Olazabal*, Curtea a declarat de asemenea, că un stat membru nu poate adopta măsuri împotriva unui resortisant al altui stat membru pe motivul conduitei care, atunci când aparține cetățenilor primului stat membru, nu dă naștere la măsuri punitive sau altor măsuri reale și efective de combatere a acelei conduite.

Articolul 28 din Directiva 2004/38 stabilește mijloacele de apărare materiale și procedurile pentru indivizii care sunt supuși unui ordin de expulzare. Articolul 28 alin. (1) se bazează pe jurisprudența existentă, cum ar fi cauza *Orphanopoulos*^[240], precum și jurisprudența Curții europene a drepturilor omului^[241], prevăzând că statele membre trebuie, ca anterior adoptării unei decizii de expulzare pe motive de ordine sau siguranță publică, „să ia în

[235] Cauza 41/74, *Van Duyn* (supra, nota 233).

[236] Cauzele 115 și 116/81 (supra, nota 230); cauza C-268/99, *Jany* (supra, nota 29).

[237] Cauza 36/75, *Rutili* [1975] ECR 1219.

[238] Cauza C-100/01, *Ministre de l'Interieur/Olazabal* [2002] ECR I-10981. De asemenea, cauzele C-65 și 111/95, *Shingara și Radiom* [1997] ECR I-3341.

[239] Art. 22 din Directiva 2004/38 dispune că „Statele membre pot impune restricții teritoriale privind dreptul de ședere și dreptul de ședere permanentă numai dacă restricțiile respective se aplică și resortisanților lor”.

[240] Cauzele C-482 și 493/01 (supra, nota 230); 36/75, *Rutili* (supra, nota 237); cauza C-459/99, *MRAX* (supra, nota 140); cauza C-50/06, *Comisia/Tările de Jos* [2007] ECR I-4383. Pentru o discuție a jurisprudenței mai recente privind art. 27 și art. 28 din directivă, a se vedea Capitolul 23 privind Cetățenia, pp. 991-993.

[241] A se vedea, e.g., cererea nr. 54273/00, *Boultif/Elveției*, din 2 august 2001, care a fost citată de CJUE în cauzele C-482 și 493/01, *Orphanopoulos* (supra, nota 230); cererea nr. 47160/99, *Ezzouhdi/Franței*, din 13 februarie 2001.

considerare diverși factori precum durata șederii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine". Articolul 28 alin. (2) stabilește un nivel sporit de protecție pentru cetățenii UE și familiile lor care au obținut dreptul de ședere permanentă, indiferent de cetățenia acestora, prevăzând că aceștia nu pot fi expulzați decât pentru „motive imperative” de ordine sau siguranță publică. Această cerință a „motivelor imperative” se adaugă cerinței generale aplicabile tuturor persoanelor, prevăzută de art. 27 alin. (2), ca conduita personală a unui individ supus expulzării să constituie o „amenințare suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății”. Articolul 28 alin. (3) prevede un nivel de protecție și mai riguros pentru minorii^[242] sau cetățenii UE și familiile lor care au avut reședința pe teritoriul statului gazdă pentru ultimii zece ani, dispunând că o decizie de expulzare nu poate fi luată decât pentru „motive imperative de siguranță publică”.

În cauza *Tsakouridis*, CEJ a interpretat art. 27 și art. 28 din directivă și a explicat condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca expulzarea să fie legală.

Cauza C-145/09, *Land Baden-Württemberg/Panagiotis Tsakouridis*

[2010] ECR I-11979

CEJ

39. (...) instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă și în ce măsură criminalitatea legată de traficul de stupefiante în grup organizat este de natură să intre în sfera noțiunii „motive imperative de siguranță publică”, în (...) articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, sau a noțiunii „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică”, în (...) articolul 28 alineatul (2) din această directivă.

40. Din modul de redactare a articolului 28 din Directiva 2004/38, precum și din economia acestei dispoziții (...) rezultă că, deoarece a supus orice măsură de expulzare în ipotezele prevăzute la articolul 28 alineatul (3) din această directivă condiției existenței unor „motive imperative” de siguranță publică, noțiune care este considerabil mai strictă decât cea de „motive grave” în sensul alineatului (2) al acestui articol, legiuitorul Uniunii a intenționat în mod evident să limiteze măsurile întemeiate pe alineatul (3) la „împrejurări excepționale”, după cum se afirmă în considerentul (24) al directivei menționate.

41. Astfel, noțiunea „motive imperative de siguranță publică” presupune nu numai existența unei atingeri aduse siguranței publice, ci și ca o asemenea atingere să prezinte un nivel de gravitate deosebit de ridicat, exprimat prin sintagma „motive imperative”.

42. Acesta este contextul în care trebuie interpretată și noțiunea „siguranță publică” din cuprinsul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38.

43. În materie de siguranță publică, Curtea a statuat că aceasta acoperă atât securitatea internă a unui stat membru, cât și securitatea sa externă (...).

44. Curtea a statuat de asemenea că atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și riscul unei perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ori atingerea adusă intereselor militare pot afecta siguranța publică (...).

45. Nu rezultă însă că obiective precum lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat ar fi în mod necesar excluse din noțiunea menționată.

[242] Cu excepția cazului în care expulzarea este necesară pentru apărarea intereselor copilului, după cum prevede Convenția ONU privind drepturile copilului din 1989.

46. Traficul de stupefiante în grup organizat reprezintă o formă de criminalitate difuză, dotată cu mijloace economice și operaționale impresionante și care dispune foarte adesea de conexiuni transnaționale. (...)

47. Astfel, întrucât toxicomania reprezintă o suferință gravă pentru individ și un pericol economic și social pentru umanitate (...), traficul de stupefiante în grup organizat ar putea prezenta un nivel de intensitate de natură să amenințe direct liniștea și siguranța fizică a ansamblului populației sau a unei părți importante a acesteia.

(...)

49. (...) o măsură de expulzare trebuie să fie întemeiată pe examinarea individuală a cazului (a se vedea, printre altele, Hotărârea *Metock și alții*, punctul 74) și nu poate fi justificată de motive imperative de siguranță publică în sensul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 decât dacă, ținând seama de gravitatea excepțională a amenințării, o asemenea măsură este necesară pentru protejarea intereselor pe care urmărește să le garanteze, cu condiția ca acest obiectiv să nu poată fi atins prin măsuri mai puțin stricte, luându-se în considerare durata șederii cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă și în special consecințele negative grave pe care o asemenea măsură le poate avea asupra cetățenilor Uniunii care s-au integrat în mod real în statul membru gazdă.

50. Mai precis, în cadrul aplicării Directivei 2004/38, trebuie să se pună în balanță, pe de o parte, caracterul excepțional al amenințării privind siguranța publică reprezentate de comportamentul personal al persoanei în cauză, amenințare evaluată, dacă este cazul, la momentul la care va interveni decizia de expulzare (...), în lumina, în special, a pedepselor ce pot fi aplicate și a celor efectiv aplicate, de gradul de implicare în activitatea infracțională, de amploarea prejudiciului și, dacă este cazul, de predispoziția pentru recidivă (...) și, de pe altă parte, riscul de a compromite reinserția socială a cetățeanului Uniunii în statul în care este în mod real integrat (...).

51. Pedepsa pronunțată trebuie luată în considerare ca element al acestui ansamblu de factori. O condamnare la o pedeapsă de cinci ani nu poate duce la o decizie de expulzare, astfel cum se prevede în legislația națională, fără a se ține seama de elementele descrise la punctul anterior, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

52. În cadrul acestei evaluări, trebuie să se țină seama de drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte, (...), în special de dreptul la respectarea vieții private și de familie astfel cum este prevăzut la articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și la articolul 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (...).

53. Pentru a aprecia dacă ingerința preconizată este proporțională cu scopul legitim urmărit, în cazul de față, protejarea siguranței publice, trebuie să se ia în considerare în special natura și gravitatea infracțiunii săvârșite, durata șederii persoanei în cauză în statul membru gazdă, perioada care s-a scurs de la comiterea infracțiunii și conduita persoanei în cauză în această perioadă, precum și soliditatea legăturilor sociale, culturale și familiale cu statul membru gazdă. Fiind vorba despre un cetățean al Uniunii care a petrecut în mod legal cea mai mare parte, dacă nu întreaga sa copilărie și tinerețe în statul membru gazdă, ar trebui prezentate motive foarte solide pentru a justifica măsura de expulzare (...).

(D) ARTICOLUL 29: SĂNĂTATEA PUBLICĂ

Articolul 29 alin. (1) guvernează cerința privind sănătatea publică și restrânge dispozițiile Directivei anterioare 64/221, precizând că singurele boli care justifică măsuri de restrângere a libertății de circulație sunt cele cu potențial epidemic, astfel cum sunt definite prin instrumentele relevante ale Organizației Mondiale a Sănătății, precum și alte boli infecțioase sau boli parazitare contagioase, dacă acestea fac obiectul unor prevederi de protecție care se aplică resortisanților statului membru gazdă. Articolul 29 alin. (2) fixează o

perioadă de trei luni de la sosirea în statul gazdă, după expirarea căruia bolile care apar nu pot constitui motiv de expulzare.

Articolul 29 alin. (3) introduce o dispoziție nouă, aparent pentru a combate practica unor state membre de a supune unor controale medicale pe beneficiarii dreptului de ședere, care dispune că, în cazurile în care există „indicii serioase că acest lucru este necesar, într-un termen de trei luni de la data sosirii, statele membre pot supune beneficiarii dreptului de ședere unui examen medical gratuit, care să ateste că nu suferă de nici una dintre bolile menționate la alineatul (1)”. Articolul 29 alin. (3) dispune în plus că astfel de examene medicale nu pot fi impuse în mod sistematic.

(E) ARTICOLUL 30: NOTIFICAREA DECIZIILOR

Articolul 30 se ocupă cu notificarea deciziilor către persoanele vizate, iar art. 30 alin. (1) încorporează hotărârea din cauza *Adoui și Cornuaille*^[243], prevăzând că deciziile trebuie să fie comunicate într-o asemenea manieră încât destinatarii lor să poată înțelege conținutul și implicațiile lor. Bazându-se pe hotărârea CEJ în *Rutili*^[244], art. 30 alin. (2) prevede că persoanele vizate au dreptul la o informare completă și precisă cu privire la motivele care stau la baza cazului lor, cu excepția situațiilor în care o astfel de informare ar contraveni siguranței publice. Articolul 30 alin. (3) impune ca notificarea să ofere persoanei informații referitoare la calea de atac disponibilă, autoritatea administrativă sau instanța competentă în fața căreia se poate introduce calea de atac, termenul acesteia și termenul acordat persoanei pentru părăsirea teritoriului statului. Se precizează că, în afara cazurilor urgente, termenul acordat nu poate fi mai mic de o lună de la data comunicării. Această perioadă minimă este menită să permită persoanei să îndeplinească formalitățile necesare pentru introducerea căii de atac.

(F) ARTICOLUL 31: GARANȚII PROCEDURALE

Articolul 31 se bazează pe art. 30, prevăzând garanțiile procedurale, simplificând legislația anterioară și jurisprudența complexă pe care a generat-o^[245]. Articolul 31 alin. (1) prevede accesul „în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta” o decizie nefavorabilă adoptată pentru motive de ordine, siguranță sau sănătate publică.

Articolul 31 alin. (2) din Directiva 2004/38 prevede, sub rezerva a trei excepții exprese, suspendarea automată a executării unei măsuri nefavorabile până la momentul luării unei decizii cu privire la cererea unei persoane de pronunțare a unei ordonanțe privind măsurile provizorii de suspendare a executării.

^[243] Cauzele 115 și 116/81 (*supra*, nota 230).

^[244] Cauza 36/75, *Rutili* (*supra*, nota 237). Pentru jurisprudența recentă de interpretare a art. 30 alin. (2) din directivă, a se vedea cauza C-300/11, ZZ EU:C:2013:363, discutată în Capitolul 23 privind Cetățenia, pp. 991-993.

^[245] Cauza 48/75, *Royer* (*supra*, nota 46); cauza C-175/94, *Gallagher* [1995] ECR I-4253; cauza 131/79, *Santillo* (*supra*, nota 228); cauza C-357/98, *Yiadom* [2000] ECR I-9265; cauza C-136/03, *Dorr/Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten* [2005] ECR I-4759. A se vedea, de asemenea, cauza C-300/11, ZZ, *ibidem*.

Articolul 31 alin. (3) dă expresie hotărârii *Adoui și Cornuaille*^[246], în sensul că în cursul procedurilor de atac judiciar sau administrative trebuie să se verifice nu numai legalitatea deciziei, ci și faptele și circumstanțele pe care se bazează aceasta, în vederea asigurării proporționalității din perspectiva unor considerente care includ criteriile privind respectarea drepturilor omului, enumerate la art. 28 alin. (1).

Articolul 31 alin. (4) se întemeiază pe cauza *Pecastaing*^[247], dispunând că statele membre pot exclude persoana de pe teritoriul lor pe durata soluționării căii de atac, dar nu o pot împiedica să își susțină personal apărarea, cu excepția cazurilor în care prezența sa ar putea cauza perturbări grave ale ordinii și siguranței publice sau când calea de atac privește refuzul accesului pe teritoriul respectiv.

(G) ARTICOLELE 32-33: DURATA DECIZIILOR DE INTERZICERE A INTRĂRII ȘI EXPULZAREA

Articolul 32 se referă la durata deciziilor de interzicere a intrării pe teritoriu și reflectă diferite aspecte ale hotărârii din cauza *Adoui și Cornuaille*^[248], precum și din cauza *Calfa*^[249], prevăzând că în cazul în care o persoană a făcut în mod legal obiectul unei decizii de interzicere a intrării pe motive de ordine sau siguranță publică, aceasta poate solicita ridicarea interdicției după o perioadă rezonabilă de timp și nu mai devreme de trei de ani de la executarea deciziei definitive de interzicere a intrării, arătând că a avut loc o schimbare efectivă a circumstanțelor care au justificat decizia de interzicere a intrării. Statele trebuie să decidă asupra unor astfel de cereri de readmitere în termen de șase luni, însă solicitanții nu au dreptul de intrare în teritoriu pe durata examinării cererii lor.

Articolul 33 alin. (1) a introdus o dispoziție nouă care dispune că deciziile de expulzare nu pot fi emise de statul gazdă cu titlu de pedeapsă sau de măsură accesorie a unei pedepse privative de libertate, decât cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 27-29, și anume, conduita persoanei constituie o amenințare suficient de gravă etc. În sfârșit, art. 33 alin. (2) prevede că în cazul în care o decizie de expulzare este pusă în executare după mai mult de doi ani de la emitere, statul este obligat să verifice dacă persoana vizată continuă să constituie un pericol real pentru ordinea sau siguranța publică și să stabilească dacă a avut loc vreo schimbare efectivă a împrejurărilor de la momentul emiterii deciziei inițiale.

9. CONCLUZII

- i. Libera circulație a lucrătorilor prezintă o importanță centrală pentru UE, atât din perspectivă economică, cât și din perspectivă socială. Aceasta se reflectă în legislația care evidențiază drepturile fundamentale cuprinse în art. 45 și în interpretarea teleologică constantă a CEJ cu privire la articolele relevante din tratat și a legislației secundare, pentru a realiza obiectivele UE în acest domeniu. Aceasta se reflectă, de asemenea, într-o serie de inițiative adoptate de Comisie și alte instituții în ultimii ani,

^[246] Cauzele 115 și 116/81 (*supra*, nota 230).

^[247] Cauza 98/79, *Pecastaing/Belgiei* [1980] ECR 691.

^[248] Cauzele 115 și 116/81 (*supra*, nota 230), privind deciziile de expulzare pe viață.

^[249] Cauza C-348/96, *Calfa* (*supra*, nota 231).

- pentru a „reduce deficiențele de punere în practică a dispozițiilor legale” și pentru a încerca punerea în aplicare într-un mod mai eficient a liberei circulații a lucrătorilor.
- ii. Directiva 2004/38, care acoperă toți cetățenii UE și nu numai lucrătorii și familiile lor, a consolidat, simplificat și înlocuit majoritatea legislației anterioare pe acest subiect. Directiva a încorporat și a dezvoltat jurisprudența expansionistă a CEJ, consolidând drepturile materiale și mijloacele de protecție procedurale ale lucrătorilor migranți, extinzând categoria membrilor de familie protejați și limitând situațiile în care statele pot deroga de la drepturile de liberă circulație sau le pot restrânge. Aceasta a introdus, de asemenea, dreptul de ședere permanentă și o dispoziție care permite statelor membre să restrângă drepturile în caz de abuz sau de fraudă.
 - iii. Extinderea dreptului privind libera circulație a dus în mod inevitabil la tensiuni cu statele membre. Controlul asupra granițelor și intrărilor a fost întotdeauna o problemă delicată pentru statele membre, iar raționamentul juridic referitor la imperativele dreptului privind libera circulație nu înlocuiește disconfortul politic pe care unele dintre aceste hotărâri îl creează pentru statele membre. Libera circulație a lucrătorilor a fost ținta unui foc continuu în ultimii ani, dat fiind că încetinirea creșterii economice în Europa a dus la presiuni politice în anumite state, și în special în Regatul Unit, pentru rediscutarea aspectelor fundamentale ale liberei circulații, subliniindu-se, în special, impactul extinderii, precum și teama de turismul ajutoarelor sociale^[250].
 - iv. În cea mai mare parte, Comisia a răspuns ferm la astfel de provocări, negând orice legătură între generozitatea indemnizațiilor sociale de stat și numărul migranților care sosesc, apărând libera circulație ulterior extinderii UE și subliniind beneficiile economice și de altă natură ale liberei circulații în toate statele UE^[251]. În același timp, aceasta a recunoscut unele dintre preocupările statelor și și-a asumat răspunderea de a le ajuta cu unele dintre problemele practice ale liberei circulații, cum ar fi coordonarea securității sociale, incluziunea socială și provocările sărăciei, precum și cu aplicarea normelor privind libera circulație la fața locului. De asemenea, a fost introdusă legislație nouă pentru a susține drepturile existente, inclusiv Directiva 2014/54, precum și legislație pentru a îmbunătăți rețeaua serviciilor de ocupare a forței de muncă, însărcinată cu ajutarea lucrătorilor să își găsească un loc de muncă în alte state membre^[252].

[250] A fost organizată o conferință de către președinția letonă a UE în ianuarie 2015 privind „Drepturile europene fundamentale de liberă circulație amenințate”. Unele dintre documentele de bază utile sunt disponibile la www.eesc.europa.eu/?i=portal_en.events-and-activities-eu-free-movement.

[251] COM(2013) 837, nota de subsol 23, citând o serie de studii empirice recente în sprijinul acestor două susțineri.

[252] Supra, nota 1.

10. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (ed. a 4-a, Oxford University Press, 2013);

CARLIER, J.-Y. și GUILD, E. (ed.), *The Future of Free Movement of Persons in the EU* (Bruylant, 2006);

ROGERS, N. și SCANNELL, R., *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union* (ed. a 2-a, Sweet & Maxwell, 2012);

WEISS, F. și WOOLDRIDGE, F., *Free Movement of Persons within the European Community* (ed. a 2-a, Kluwer, 2007);

WHITE, R., *Workers, Establishment and Services in the European Union* (Oxford University Press, 2004).

(b) Articole

CARRERA, S., „What Does Free Movement Mean in Theory and in Practice in an Enlarged EU?” (2005) 11 ELJ 699;

COSTELLO, C., „Metock: Free Movement and «Normal Family Life» in the Union” (2009) 46 CMLRev 587;

DAUTRICOURT, C. și THOMAS, S., „Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under Community Law: All for Ulysses, Nothing for Penelope?” (2009) 34 ELRev 433;

GIUBBONI, S., „Free Movement of Persons and European Solidarity” (2007) 13 ELJ 360;

JANSSON, M.S. și KALIMO, H., „De Minimis Meets «Market Access»: Transformations in the Substance – and the Syntax – of EU Free Movement Law?” (2014) 51 CMLRev 523;

NIC SHUIBHNE, N. și MACI, M., „Proving Public Interest: The Growing Impact of Evidence in Free Movement Case Law” (2013) 50 CMLRev 965;

O'LEARY, S., „The Free Movement of Persons and Services”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 17;

ROS, E., „EU Citizenship and Taxation: «Is the European Court of Justice Moving Towards a Citizen's Europe?»” (2014) 23 EC Tax Review 43;

TRYFONIDOU, A., „In Search of the Aim of the EC Free Movement of Persons Provisions: Has the Court of Justice Missed the Point?” (2009) 46 CMLRev 1591.

LIBERTATEA DE STABILIRE ȘI DE A PRESTA SERVICII

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Pe lângă categoria lucrătorilor și categoria mai extinsă a cetățenilor, TFUE are două capite diferite privind persoanele care desfășoară o activitate independentă și care se deplasează permanent sau temporar între statele membre. Acestea sunt capitolele privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii.
- ii. Principiile centrale care guvernează libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor sunt prevăzute în TFUE și au fost dezvoltate prin intermediul jurisprudenței. Cu toate acestea, numeroase evoluții remarcabile au survenit și prin intermediul legislației secundare în sectoare precum asigurările, achizițiile publice, radiodifuziunea, serviciile financiare, comerțul electronic, telecomunicațiile și alte „servicii de interes economic general”. În anumite contexte, legătura dintre legislația secundară detaliată și principiile generale largi bazate pe tratate nu este întotdeauna clară, cu excepția regulii la nivel macro că tratatul are prioritate asupra dreptului secundar, în eventualitatea unui conflict între acestea^[1]. Totuși, cu excepția celor două directive generale menționate la pct. (iii), acest capitol se concentrează asupra principiilor constituționale generale aplicabile oricărui sector și nu asupra particularităților legislației secundare în anumite sectoare, oricât de importante ar fi acestea din urmă.
- iii. În 2005 și 2006 au fost adoptate două acte generale importante de legislație secundară referitoare la servicii și la dreptul de stabilire. În 2005, o directivă de consolidare privind recunoașterea calificărilor profesionale a înlocuit majoritatea legislației anterioare, generale și sectoriale pe acest subiect^[2], iar în 2006, după o dezbatere controversată și de durată din punct de vedere politic, a fost adoptată o directivă generală privind serviciile în cadrul pieții interne^[3].
- iv. Articolele 49-54 TFUE (fostele art. 43-48 CE), privind *libertatea de stabilire*, impun înlăturarea restricțiilor în calea dreptului persoanelor și al întreprinderilor de a menține spații comerciale permanente sau stabile într-un stat membru. Stabilirea este

[1] Pentru discuții referitoare la acest fenomen în domeniul pieței unice, inclusiv în cel al serviciilor și dreptului de stabilire, a se vedea P. SYRPIS (ed.), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market* (Cambridge University Press, 2012) și mai general „The Relationship Between Primary and Secondary Law in the EU” (2015) 52 CMLRev 461.

[2] Directiva 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale [2005] JO L255/22. Directiva din 2005 a fost actualizată și completată prin Directiva 2013/55 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne (IMI).

[3] Directiva 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne [2006] JO L376/36.

definită ca „desfășurarea efectivă a unei activități economice prin intermediul unui sediu în alt stat membru, pentru o perioadă nedeterminată de timp”^[4]. Ultimul deceniu și jumătate a cunoscut o serie de cauze importante referitoare la mobilitatea societăților în cadrul UE^[5].

- v. Articolele 56-62 TFUE (fostele art. 49-55 CE) privind *libera circulație a serviciilor* necesită înlăturarea restricțiilor în calea prestării serviciilor între statele membre, ori de câte ori este prezent un element transfrontalier. Acest element poate să apară ca urmare a faptului că prestatorul nu este stabilit în statul în care sunt oferite serviciile sau beneficiarul s-a deplasat pentru a primi serviciile în alt stat membru decât cel în care este stabilit. O circulație a serviciilor în sensul art. 56-57 TFUE (fostele art. 49-50 CE) poate, de asemenea, să apară (din ce în ce mai frecvent în lumea de azi) fără ca prestatorul sau beneficiarul să se deplaseze, de exemplu în cazul în care prestarea serviciului are loc prin intermediul telecomunicațiilor sau pe cale electronică^[6].
- vi. Dispozițiile tratatului care guvernează libera circulație a serviciilor sunt considerate reziduale^[7], în sensul că se aplică numai acolo unde nu sunt aplicabile dispozițiile privind capitalurile^[8], persoanele^[9] sau mărfurile^[10]. Cu toate acestea, adeseori este dificil, în cazuri cum ar fi cel al radiodifuziunii sau al telecomunicațiilor, să se separe chestiunile referitoare la mărfuri de cele referitoare la servicii^[11], așa încât mai multe libertăți ale tratatului sunt deseori afectate de o singură măsură națională^[12].
- vii. Deși principiul nediscriminării din art. 18 TFUE (fostul art. 12 CE) constituie un aspect important al acestor două capitole din tratat^[13], CEJ a statuat, la fel ca în cazul celorlalte libertăți din cadrul pieții interne, că și obstacolele nediscriminatorii intră *prima facie* sub incidența dispozițiilor relevante ale tratatului^[14]. Cu toate acestea, noțiunea de „măsuri discriminatorii” nu este definită cu acuratețe și distincția dintre măsurile discriminatorii și cele nediscriminatorii este adesea neclară.

[4] Cauza C-221/89, *R/Secretary of State for Transport, ex p. Factortame* [1991] ECR I-3905, pct. 20.

[5] A se vedea *infra*, Secțiunea 3(c)(ii).

[6] Cauzele C-384/93, *Alpine Investments BV/Minister van Financiën* [1995] ECR I-1141; cauza C-36/02, *Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH/Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* [2004] ECR I-9609.

[7] A se vedea, pentru un argument în sensul că CJUE nu tratează în realitate serviciile ca fiind „reziduale” față de celelalte libertăți, a se vedea V. HATZOPOULOS, „The Court’s Approach to Services (2006-2012): From Case Law to Case Load?” (2013) 50 CMLRev 459.

[8] Cauza C-423/98, *Albore* [2000] ECR I-5965.

[9] A se vedea cauza C-544/11, *Petersen EU:C:2013:124*, pct. 31-33, în care CJUE a judecat cauza în temeiul art. 45 privind lucrătorii și nu în temeiul art. 56 privind serviciile.

[10] A se vedea, totuși, cauza C-403/08, *Football Association Premier League EU:C:2011:631*, pct. 77-83, în care CJUE a judecat cauza în temeiul art. 56 privind serviciile în locul art. 34 privind mărfurile, având în vedere că aspectele legate de mărfuri erau secundare față de cele privind serviciile.

[11] Cauzele C-390/99, *Canal Satélite Digital/Administración General del Estado* [2002] ECR I-607, pct. 31-33 și C-403/08, *Football Association Premier League*, *ibidem*, A se vedea T. DREIER, „Online and Its Effect on the «Goods» versus «Services» Distinction” (2013) 44 *Int’l Review of Intellectual Property and Competition Law* 137. Pentru un tratament separat, dar similar al dimensiunilor mărfurilor și serviciilor ale unei restricții a publicității pentru alcool, a se vedea cauza C-405/98, *Konsumentombudsmannen/Gourmet International Products* [2001] ECR I-1795. Pentru permisele de pescuit ca servicii, și nu ca mărfuri, a se vedea cauza C-97/98, *Jägerskiöld/Gustafsson* [1999] ECR I-7319. Pentru un caz timpuriu, privind relația dintre bunuri și servicii, a se vedea cauza 155/73, *Sacchi* [1974] ECR 409.

[12] A se vedea, e.g., cauzele C-150/04, *Comisia/Danemarca* [2007] ECR I-1163; C-522/04, *Comisia/Belgia* [2007] ECR I-5701, inclusiv concluziile AG Stix-Hackl privind impozitarea prestațiilor din pensie și asigurări.

[13] Cauza 2/74, *Reyners/Belgia* [1974] ECR 631, pct. 15-16.

[14] Cauza C-55/94, *Gebhard* [1995] ECR I-4165.

- viii. Pe lângă justificările prevăzute de tratat pentru limitarea liberei circulații pe motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, CEJ a hotărât, la fel ca în cazul mărfurilor, lucrătorilor și cetățenilor, că statele membre pot invoca o serie largă de alte justificări privind interesul public, pentru a restrânge libera circulație a serviciilor și libertatea de stabilire, în măsura în care acestea sunt aplicate în mod proporțional.
- ix. Jurisprudența Curții, în special în domeniul serviciilor, a devenit și mai voluminoasă în ultimii ani, parțial din cauza faptului că Comisia a făcut din ce în ce mai multe presiuni pentru liberalizarea sectorului serviciilor și înlăturarea obstacolelor în calea comerțului interstatat cu servicii. Aceasta a dus la necesitatea unor reglementări mai specializate în anumite sectoare pentru a ușura povara Curții^[15].

2. DEOSEBIRI ȘI ASEMĂNĂRI ÎNTRE LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR, LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR ȘI LIBERTATEA DE STABILIRE

(A) COMPARAȚIE ÎNTRE CAPITOLELE TRATATULUI

Există mai multe puncte de similitudine între diferitele capitole privind libera circulație a persoanelor și serviciilor, incluzând și dispozițiile tratatului privind cetățenia UE. Avocatul general Mayras, a arătat în cauza *Van Binsbergen* că principiul egalității de tratament pe criteriul cetățeniei stă, în egală măsură, la baza dispozițiilor din tratat referitoare la lucrători, servicii și dreptul de stabilire^[16]. Acestea sunt comparabile, prin aceea că fiecare impune egalitatea de tratament pentru persoanele care sunt stabilite într-un stat membru, după ce și-au exercitat libertatea de circulație^[17], diferența esențială constând în faptul că acestea lucrează în calitate de angajate sau de persoane care desfășoară o activitate independentă^[18].

Suprapunerea dintre lucrători (art. 45) și prestatorii temporari de servicii (art. 56) poate fi observată într-o serie de cauze privind „lucrătorii detașați”, în care Curtea de Justiție a făcut distincție între aceste două categorii, hotărând că „lucrătorii angajați ai unui agent economic cu sediul într-un stat membru, care sunt trimiși temporar într-un alt stat membru pentru a presta servicii, nu caută în niciun fel accesul pe piața muncii în cel de-al doilea stat dacă se întorc în țara de origine sau de reședință după finalizarea muncii lor”^[19].

Similitudinile dintre libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor sunt evidente ca urmare a examinării nivelului la care o persoană desfășurând o activitate independentă, care prestează servicii obișnuite într-un stat membru, poate fi considerată ca având o

[15] V. HATZOPOULOS, „The Court's Approach to Services (2006-2012): From Case Law to Case Load?” (2013) 50 CMLRev 459.

[16] Cauza 33/74, *Van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* [1974] ECR 1299.

[17] A se vedea, e.g., cauzele C-345/05, *Comisia/Portugalia* [2006] ECR I-10633; cauza C-104/06, *Comisia/Suedia* [2007] ECR I-671, care se referă în același timp la art. 45 și 49 TFUE privind lucrătorii și dreptul de stabilire, precum și la art. 21 privind cetățenia.

[18] AG Mayras în cauza 2/74, *Reyners* (supra, nota 13) și CEJ în cauzele C-107/94, *Asscher/Staatssecretaris van Financiën* [1996] ECR I-3089 și C-268/99, *Jany/Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615, pct. 68-70, în contextul Acordului de asociere UE-Polonia.

[19] Cauza C-49/98, *Finalarte Sociedade Construção Civil v. Urlaubs-und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft* [2001] ECR I-7831, pct. 22-23.

legătură suficientă cu acel stat pentru a fi stabilit acolo, nu doar pentru a presta servicii pe teritoriul acestuia^[20]. Elementele care contribuie la diferențierea prestării temporare de servicii față de exercitarea dreptului de stabilire într-un stat membru au fost examinate de către CEJ în cauza *Gebhard*^[21]:

25. În sensul tratatului, noțiunea de stabilire este, prin urmare, foarte largă, implicând posibilitatea unui resortisant comunitar de a participa, în mod stabil și continuu, la viața economică a altui stat membru decât statul său de origine și de a obține beneficii din această participare, favorizând astfel întrepătrunderea economică și socială în cadrul Comunității în domeniul activităților independente (a se vedea în acest sens hotărârea în cauza *Reyners*, punctul 21).

26. În schimb, în cazul în care prestatorul unui serviciu se deplasează într-un alt stat membru, dispozițiile capitolului privind serviciile, în special articolul 60 al treilea paragraf din tratat, prevăd că acest prestator își desfășoară activitatea temporar în acel stat.

27. Astfel cum a arătat avocatul general, caracterul temporar al activităților în cauză se evaluează nu doar în funcție de durata prestației, ci, în egală măsură, în funcție de frecvența, de periodicitatea sau de continuitatea acesteia. Caracterul temporar al prestației nu exclude posibilitatea ca prestatorul de servicii, în sensul tratatului, să se doteze, în statul membru gazdă, cu o anumită infrastructură (inclusiv un birou sau un cabinet), în măsura în care această infrastructură este necesară pentru îndeplinirea respectivei prestații.

Trăsăturile esențiale ale stabilirii sunt „stabilitatea și continuitatea” realizării activității economice sau profesionale, precum și faptul că există un sediu profesional înființat în statul membru gazdă^[22]. Din perspectiva prestării de servicii, caracterul temporar al activității se determină raportat la „periodicitatea, continuitatea și regularitatea” acestuia, iar prestatorii de servicii nu sunt considerați ca fiind „stabiliți” numai pe baza faptului că achiziționează o oarecare dotare în statul membru gazdă^[23]. Distincția graduală a CEJ între stabilire și prestarea temporară de servicii a fost adoptată de directiva de uniformizare privind recunoașterea calificărilor profesionale din 2005^[24].

S-a sugerat în trecut că art. 56 TFUE urmărea mai mult liberalizarea mobilității serviciilor și stabilirea unei piețe unice^[25] și că avea mai multe în comun cu dispozițiile tratatului privind libera circulație a mărfurilor^[26], decât cu dispozițiile tratatului privind lucrătorii și dreptul de stabilire, care, în primul rând, se bazează pe principiul nediscriminării. În ultimii ani însă, a fost adoptată o abordare robustă și față de dreptul de stabilire (și față de lucrători), punându-se tot atât de mult accent pe liberalizare și înlăturarea obstacolelor, cât

[20] Cauza 205/84, *Comisia/Germania* [1986] ECR 3755, pct. 22; cauza 33/74, *Van Binsbergen* (*supra*, nota 16), pct. 13; concluziile AG Jacobs în cauza C-76/90, *Säger/Dennemeyer & Co. Ltd.* [1991] ECR I-4221.

[21] Cauza C-55/94, *Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* [1995] ECR I-4165.

[22] În cazul în care o persoană sau o întreprindere se stabilește într-un stat membru pentru a presta servicii beneficiarilor din acel stat, pentru o perioadă nedefinită, aceasta nu se încadrează în dispozițiile tratatului privind libertatea de a presta servicii: cauza C-70/95, *Sodemare/Regione Lombardia* [1997] ECR I-3395.

[23] Cauza C-215/01, *Schnitzer* [2003] ECR I-14847. Prestatorii de servicii nu pot fi supuși unui anumit tip de raport obligatoriu de „angajare”, având în vedere că aceștia i-ar lipsi de statutul de persoane care desfășoară o activitate independentă: a se vedea cauzele C-398/95, *SETTG/Ypourgos Ergasias* [1997] ECR I-3091; C-255/04, *Comisia/Franța* [2006] ECR I-5251.

[24] Art. 5 alin. (2) din Directiva 2005/36 [2005] JO L255/22. În opinia lui HATZOPOULOS (*supra*, nota 15), hotărârile mai recente ale CJUE privind serviciile aduc noțiunea de „servicii” mai aproape de aceea din Acordul General al OMS privind comerțul cu servicii.

[25] AG Warner în cauza 52/79, *Procureur du Roi/Debaue* [1980] ECR 833, 872.

[26] AG Jacobs în cauza C-76/90, *Säger* (*supra*, nota 20), 4234-4235 și AG Gulmann în cauza C-275/92, *HM Customs and Excise/Schindler* [1994] ECR I-1039, 1059; J. SNELL, *Goods and Services in EC Law* (Oxford University Press, 2002).

și pe egalitatea de tratament, realizându-se astfel o mai mare apropiere între dispozițiile privind diferitele libertăți^[27]. Discuțiile din cadrul acestui capitol vor arăta că extinderea graduală a normelor UE pentru a acoperi restricțiile cu adevărat nediscriminatorii în calea dreptului de stabilire și a serviciilor a ajuns din ce în ce mai mult în zone sensibile ale politicii sociale și economice naționale, adeseori cu efect de scădere a volumului reglementărilor legale și că au apărut multe controverse ca urmare a acestui fapt.

(B) SUNT LIBERTĂȚILE APLICABILE ORIZONTAL?

În cadrul Capitolului 21 am observat cum CEJ a decis că dispozițiile art. 45 sunt obligatorii nu numai pentru stat, ci și pentru organismelor private^[28]. În domeniul serviciilor, Curtea a statuat încă de la început, în cauza *Walrave și Koch*, că normele tratatului se aplică nu numai „acțiunii autorităților publice, ci se extinde în egală măsură regulilor de orice altă natură destinate să reglementeze în mod colectiv raporturile lucrative și prestarea de servicii”^[29]. A rămas însă neclar, chiar și după cauza *Angonese* privind domeniul liberei circulații a lucrătorilor prin care s-a stabilit expres că art. 45 TFUE se aplică persoanelor private, dacă dispozițiile tratatului privind dreptul de stabilire și serviciile sunt aplicabile orizontal pe deplin, în sensul impunerii de obligații juridice tuturor persoanelor și nu numai entităților colective puternice, autonome din punct de vedere normativ, cum ar fi asociațiile sportive care dețin competențe asemănătoare cu dreptul public^[30]. În cauza *Wouters*, CEJ a aplicat hotărârea *Walrave* în cazul unei măsuri normative adoptate de Netherlands Bar Council (Consiliul Baroului olandez) referitor la parteneriatul între avocații pledanți și contabili, dar nu a oferit altă orientare în ceea ce privește aplicabilitatea normelor tratatului în cazul conduitei private pur individuale^[31]. CEJ s-a întors la această întrebare în faimoasele hotărâri *Laval* și *Viking*^[32], în care a hotărât că art. 49 și art. 56 TFUE se aplică în cazul organizării unei acțiuni colective de către sindicate:

[27] Cauzele C-212/97, *Centros Ltd./Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* [1999] ECR I-1459; C-55/94, *Gebhard* (supra, nota 21); C-400/08, *Comisia/Spania* [2011] ECR I-1915.

[28] Cauza C-415/93, *Bosman* [1995] ECR I-4921, pct. 83-84; cauza C-281/98, *Angonese/Cassa di Risparmio di Bolzano SpA* [2000] ECR I-4139, pct. 32; cauza C-172/11, *Erny EU:C:2012:399*, pct. 36.

[29] Cauza 36/74, *Walrave și Koch* [1974] ECR 1405.

[30] Cauza C-281/98 (supra, nota 28). Angajatorul din *Angonese* era o bancă, dar se poate susține că domeniul liberei circulații a lucrătorilor diferă de celelalte libertăți prin faptul că art. 7 alin. (4) din Regulamentul nr. 1612/68 aplică în mod expres normele tratatului în cazul contractelor încheiate între angajatori și angajați privați. A se vedea, totuși, cauza C-172/11, *Erny EU:C:2012:399*, pct. 36 în care Curtea a decis în mod explicit cu privire la aplicabilitatea orizontală a art. 45 în cazul contractelor private, înainte de a continua, referindu-se la art. 7 alin. (4) din regulamentul la pct. 37.

[31] Cauza C-309/99, *Wouters et al/Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* [2002] ECR I-1577, pct. 120; cauza C-411/98, *Ferlini/CHL* [2000] ECR I-8081, pct. 50.

[32] Cauza C-438/05, *The International Transport Workers' Federation și The Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP și OÜ Viking Line Eesti* [2007] ECR I-10779; cauza C-341/05, *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet și alții* [2007] ECR I-11767, pct. 98-100.

**Cauza C-438/05, International Transport Workers Federation (ITF)
și Finnish Seamen's Union (FSU)/Viking Line ABP și OÜ Viking Line Eesti**

[2007] ECR I-0779

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 39, art. 43 și art. 49 CE au devenit art. 45, art. 49 și art. 56 TFUE]

CEJ

34. Întrucât condițiile de muncă în diferite state membre sunt reglementate uneori pe calea dispozițiilor de ordin legislativ sau administrativ, alteori prin convenții colective și prin alte acte încheiate sau adoptate de persoane private, o limitare a interdicțiilor prevăzute de articolele menționate (din tratat) la actele autorității publice ar risca să creeze inegalități în aplicarea acestora (a se vedea, prin analogie, Hotărârile *Walrave și Koch*, punctul 19, *Bosman*, punctul 84, și *Angonese*, punctul 33).

(...)

57. (...) trebuie amintit că din jurisprudența Curții rezultă că eliminarea între statele membre a obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor și a liberei prestări a serviciilor ar fi compromisă dacă suprimarea barierelor de origine statală ar putea fi neutralizată de obstacole rezultate din exercitarea autonomiei lor juridice de către asociații sau organisme care nu sunt de drept public.

(...)

60. În speță, se impune constatarea că (...) acțiunile colective la care recurg FSU și ITF au ca obiectiv încheierea unei convenții de reglementare colectivă a muncii salariate în cadrul Viking și că aceste două sindicate constituie organisme care nu sunt entități de drept public și care își exercită autonomia juridică recunoscută în special de dreptul național.

61. Rezultă că articolul 43 CE trebuie interpretat în sensul că (...) acesta poate fi invocat în mod direct de către o întreprindere de drept privat împotriva unui sindicat sau a unei grupări de sindicate.

62. Pe de altă parte, această interpretare este susținută de jurisprudența referitoare la dispozițiile tratatului privind libera circulație a mărfurilor, din care reiese că restricțiile pot fi de origine nestatală și pot rezulta din acțiuni ale persoanelor private sau ale grupărilor de astfel de persoane (a se vedea Hotărârile *Comisia/Franța*, C-265/95, punctul 30, precum și *Schmidberger*, punctele 57 și 62).

63. Interpretarea prezentată la punctul 61 din prezenta hotărâre nu este repusă în discuție nici de împrejurarea că restricția care se află la originea litigiului cu care este sesizată instanța de trimitere rezultă din exercitarea unui drept conferit de dreptul național finlandez, cum ar fi, în cazul de față, dreptul de a întreprinde o acțiune colectivă, inclusiv dreptul la grevă.

64. Este necesar să se adauge că, spre deosebire de ceea ce susține în special ITF, din jurisprudența Curții (...) nu rezultă că această interpretare se limitează la organismele cvasipublice sau la asociațiile care exercită o funcție de reglementare și care dispun de o putere cvasilegislativă.

65. Într-adevăr, această jurisprudență nu conține indicii care să permită susținerea în mod valabil a limitării acesteia la asociațiile sau la organismele care exercită o funcție de reglementare sau care dispun de o putere cvasilegislativă. De altfel, este necesar să se constate că, prin exercitarea puterii autonome de care dispun în temeiul libertății sindicale de a negocia cu angajatorii sau cu organizațiile profesionale condițiile de muncă și de salarizare ale lucrătorilor pe care îi reprezintă, organizațiile sindicale ale lucrătorilor participă la încheierea convențiilor de reglementare colectivă a muncii salariate.

Împreună cu hotărârea *Laval*^[33], cauza arată că aplicabilitatea orizontală a dispozițiilor tratatului privind dreptul de stabilire și serviciile nu se limitează la entitățile care exercită o funcție de reglementare sau dispun de o putere cvasilegislativă. Cu toate acestea, din hotărâri rămâne neclar cât de departe se extinde aplicabilitatea orizontală a normelor tratatului în cazul „părților private” și în special, dacă există vreo cerință-prag în ceea ce privește sfera de aplicare, efectele sau natura colectivă a puterii private pentru a se aplica normele tratatului. Pe de o parte, referirea de la pct. 62, la „acțiuni ale persoanelor private” în contextul liberei circulații a mărfurilor ar putea fi interpretată ca sugerând că nu este necesară o dimensiune colectivă^[34], în timp ce, pe de altă parte, accentul pus la pct. 65 asupra puterii sindicatelor de a participa la reglementarea colectivă a muncii ar putea fi interpretat ca sugerând contrariul. Hotărâri viitoare ar putea dezvălui cât de departe este dispusă Curtea să împingă sfera de aplicare a dispozițiilor tratatului privind libera circulație a serviciilor și dreptul de stabilire către aplicabilitatea orizontală, dar pentru moment, rămâne o oarecare incertitudine^[35].

(C) EXCEPȚIA „AUTORITĂȚII PUBLICE”

Articolul 51 TFUE (fostul art. 45 CE), a cărui sferă este extinsă prin art. 62 TFUE pentru a acoperi capitolul privind serviciile, dispune că sunt exceptate de la aplicarea dispozițiilor capitolului privind libertatea de stabilire „în ceea ce privește statul membru interesat, activitățile care sunt asociate în acest stat, chiar și cu titlu ocazional, exercitării autorității publice”. Această dispoziție are un rol similar derogării privind administrația publică pentru lucrători, cuprinsă la art. 45 alin. (4) TFUE. Avocatul general Mayras, în cauza *Reyners*, a definit autoritatea publică ca implicând „puterea de a beneficia de prerogative în afara dreptului general, de privilegii ale puterii publice și putere coercitivă asupra cetățenilor”^[36].

Formularea art. 51 se referă la acele „activități” care sunt asociate folosirii puterii publice, mai degrabă decât la profesiile sau ocupațiile în cadrul cărora ar putea fi exercitată, în anumite împrejurări, autoritatea publică. În cauza *Reyners*, Curtea de Justiție a fost întrebată dacă profesia juridică de *avocat* era în întregime exceptată de la aplicarea regulilor tratatului, datorită faptului că aceasta era „legată în mod organic” de serviciul public al administrării justiției^[37]. Curtea a apreciat că era posibilă exceptarea în întregime a unei profesii în temeiul art. 51 numai în cazul în care activitățile în discuție ar fi atât de strâns legate de profesia respectivă încât aceasta ar obliga statele să permită exercitarea de către neresortisanți, chiar și cu titlu ocazional, a funcțiilor care țin de autoritatea publică^[38]. Dacă, însă, activitățile legate de exercitarea autorității publice pot fi separate de activitatea profesională independentă în discuție luată ca întreg, excepția permisă de art. 51 nu se va aplica. Chiar în cauza *Reyners* s-a considerat că activitățile profesionale ale unui

[33] Cauza C-341/05 (*supra*, nota 32).

[34] Cu toate acestea, punctul respectiv face trimitere la jurisprudența privind libera circulație a mărfurilor referitoare la obligația statului de a contracara acțiunile persoanelor private care restricționează libera circulație a mărfurilor: a se vedea *supra*, Capitolul 19, Secțiunea 3(d).

[35] Pentru un comentariu critic privind aplicabilitatea orizontală a libertăților, a se vedea H. SCHEPPEL, „Constitutionalising the Market, Marketing the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law” (2012) 18 ELJ 177.

[36] Cauza 2/74 (*supra*, nota 13), 664.

[37] *Ibidem*.

[38] *Ibidem*, pct. 46.

avocat, implicând contact regulat și oficial, și chiar cooperarea obligatorie cu instanțele, nu aveau legătura necesară cu exercitarea autorității publice, din moment ce lăseau intacte discreția autorității judiciare și exercitarea liberă a puterii judiciare.

Curtea a continuat să interpreteze excepția autorității publice în mod strict, ca răspuns la încercările statelor de a o invoca pentru o serie largă de profesii^[39]. Într-o serie de acțiuni în constatarea încălcării dreptului comunitar inițiate de Comisie împotriva a șase state membre, CJUE a examinat dacă profesia de notar, care făcuse obiectul a numeroase debateri între statele membre și Parlamentul European în această privință, putea fi exclusă din sfera de aplicare a normelor privind libertatea de stabilire de la art. 49^[40]. Statele au susținut că, de vreme ce esența activităților notariale consta în competența de a autentifica, ceea ce presupune exercitarea autorității publice, aceasta se încadrează în sfera de aplicare a art. 51 alin. (1) TFUE și permite astfel excluderea neresortisanților. Deși avocatul general Cruz Villalón a acceptat acest argument, Curtea nu a fost, totuși, de acord cu el și, în cadrul unui ansamblu de hotărâri motivate pe larg^[41], a statuat că activitățile notarilor nu sunt legate de exercitarea autorității publice în sensul art. 51^[42].

(D) EXCEPȚIILE PRIVIND ORDINEA PUBLICĂ, SIGURANȚA PUBLICĂ ȘI SĂNĂTATEA PUBLICĂ

Articolul 52 din capitolul privind dreptul de stabilire și art. 62 din capitolul privind serviciile prevăd că dispozițiile acestor capitole „nu aduc atingere aplicării actelor cu putere de lege și actelor administrative care prevăd un regim special pentru resortisanții străini din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică”. Aplicarea acestor derogări în cazul persoanelor fizice este reglementată, alături de aplicarea lor în cazul altor categorii de cetățeni ai UE și familiile acestora, de dispozițiile Directivei 2004/38, precum și de principiile generale ale dreptului UE și de Carta drepturilor fundamentale^[43]. Aplicarea derogărilor în cazul companiilor este guvernată de tratat^[44], de principiile generale ale dreptului UE și de Carta drepturilor fundamentale, precum și de dispozițiile relevante ale Directivei

[39] Cauzele C-42/92, *Thijssen/Controledienst voor de Verzekeringen* [1993] ECR I-4047 privind funcția de agenți ai societăților de asigurări; C-306/89, *Comisia/Grecia* [1991] ECR I-5863 privind expertii în analiza accidentelor rutiere; C-272/91, *Comisia/Italia* [1994] ECR I-1409 privind operarea unui sistem computerizat pentru loteria națională; C-263/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-4195 privind consultanții în domeniul transporturilor; C-114/97, *Comisia/Spania* [1998] ECR I-6717, C-355/98, *Comisia/Belgia* [2000] ECR I-1221, C-283/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-4363 privind activitățile de asigurare a pazei în domeniul privat; C-160/08, *Comisia/Germania* [2010] ECR I-3713 privind activitățile din domeniul serviciului de ambulanță; C-438/08, *Comisia/Portugalia* [2009] ECR I-10219 privind inspecția vehiculelor; C-372/09, *Peñarroja Fa EU*; C:2011:156 privind traducătorii autorizați pentru instanță.

[40] Cauzele C-61/08, *Comisia/Grecia EU*; C:2011:340; C-54/08, *Comisia/Germania EU*; C:2011:340; C-53/08, *Comisia/Austria EU*; C:2011:338; C-51/08, *Comisia/Luxemburg EU*; C:2011:336; C-50/08, *Comisia/Franța EU*; C:2011:335; C-47/08, *Comisia/Belgia EU*; C:2011:334.

[41] Singura excepție a fost cauza C-52/08, *Comisia/Portugalia EU*; C:2011:337, pct. 49-56, în care acțiunea Comisiei a fost respinsă, deoarece se baza numai pe neimplementarea Directivei 2005/36, la un moment la care statelor membre nu le era destul de clar dacă Directiva 2005/36 se aplica notarilor. Directiva ulterioară de modificare 2013/55 a exclus, în mod expres, notarii care au fost numiți prin acte oficiale ale guvernelor din sfera de aplicare a Directivei 2005/36. A se vedea *infra*, Secțiunea 5(c).

[42] *Idem*, pct. 81-124.

[43] *Supra*, Capitolul 21, Secțiunea 8.

[44] Pentru exemple privind aplicarea art. 52 și 62 TFUE în cazul companiilor, a se vedea cauza 3/88, *Comisia/Italia* [1989] ECR 4035; cauza 352/85, *Bond van Adverteerders/Tările de Jos* [1988] ECR 2085; cauza C-114/97, *Comisia/Spania* [1998] ECR I-6717; cauza C-355/98, *Comisia/Belgia* [2000] ECR I-1221. Pentru o încercare nereușită, a se vedea cauza C-171/02, *Comisia/Portugalia* [2004] ECR I-5645.

serviciilor^[45]. Principiile generale ale dreptului UE și Carta includ principiile nediscriminării și ale proporționalității, care guvernează și justificarea restricțiilor de interes public asupra liberei circulații care au fost dezvoltate pe cale judiciară pe lângă derogările din tratat. Mai mult decât atât, Curtea a statuat că art. 52 nu permite unui stat membru să excludă un întreg sector economic de la aplicarea principiilor privind libertatea de stabilire și a serviciilor^[46].

(E) LEGISLAȚIA PRIVIND INTRAREA, ȘEDEREA ȘI EXPULZAREA

După cum am văzut în Capitolele 21 și 23, Directiva 2004/38 guvernează termenii și condițiile de intrare pentru toți cetățenii UE și a familiilor acestora într-un stat membru gazdă, precum și dreptul lor de a rămâne aici după ce au desfășurat o activitate economică și condițiile în care drepturile lor pot fi restrânse sau revocate^[47]. Aceasta include persoanele care desfășoară o activitate independentă și prestatorii de servicii, astfel că analiza privind Directiva 2004/38 din cadrul Capitolelor 21 și 23 este relevantă și aici.

Prevederile legislației anterioare privind persoanele care desfășoară o activitate independentă, Directiva 73/148, care reglementa dreptul de „rămânere” și dreptul de ședere temporară pe durata serviciilor, au fost înlocuite cu dreptul simplu de ședere al persoanelor care desfășoară o activitate independentă, prin art. 7 lit. a) al Directivei 2004/38. În plus, după cum se conturează în Capitolul 23 privind cetățenia, chiar și în cazul în care persoana care desfășoară o activitate independentă nu mai este implicată în acea activitate economică, ea continuă să beneficieze de dreptul de ședere, în calitate de cetățean al UE, cu excepția cazului în care acea persoană a devenit, ca urmare a insuficienței resurselor, o povară nerezonabilă pentru statul gazdă.

3. DREPTUL DE STABILIRE

Articolul 49 TFUE

În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru

Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile.

Primul alineat impune *eliminarea restricțiilor* privind libertatea de stabilire primară și secundară, în timp ce alineatul al doilea prevede dreptul de a desfășura activități independente *în condiții de egalitate* cu resortisanții statului membru de stabilire. Trimiterea la

[45] Pentru mai multe discuții, a se vedea *infra*, Secțiunea 6(b).

[46] Cauza C-496/01, *Comisia/Franța* [2004] ECR I-2351.

[47] Directiva 2004/38 a înlocuit, în această privință, pe cea anterioară, Directiva 73/148.

dispozițiile privind capitalurile recunoaște existența unui capitol distinct privind libera circulație a capitalurilor, care au fost supuse unui regim de liberalizare diferit și gradual^[48].

În aparență, art. 49 acordă drepturi numai persoanelor dintr-un stat membru diferit față de statul membru al căror cetățean sunt. În al doilea rând, acesta pare să interzică discriminarea și să sugereze că cerințele sale sunt satisfăcute în cazul în care persoana care exercită dreptul de stabilire este tratată în același mod cu cetățenii. Cu toate acestea, vom vedea că art. 49 a primit o interpretare extensivă în privința acestor două aspecte: cetățenii pot în împrejurări corespunzătoare să valorifice art. 49 împotriva propriului stat și art. 49 interzice nu numai tratamentul inegal, ci și obstacolele inutile în calea libertății de stabilire.

Articolul 50 TFUE solicita inițial Consiliului să elaboreze un program general pentru eliminarea restricțiilor privind stabilirea (lucru pe care l-a făcut în anul 1961^[49]) și să emită directive în vederea realizării libertății de stabilire pentru anumite activități. Articolul 53 impune, în prezent, Parlamentului European și Consiliului să emită directive, acționând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pentru recunoașterea reciprocă a diplomelor și a altor titluri de calificare, iar art. 54 plasează societățile pe aceeași poziție cu persoanele fizice în vederea aplicării acestui capitol din tratat.

(A) EFECTUL ARTICOLULUI 49

În 1974 în cauza *Reyners*, CEJ a hotărât că art. 49 TFUE are efect direct, în ciuda faptului că nu erau îndeplinite condițiile efectului direct stabilite în cauza *Van Gend en Loos*^[50] și în ciuda faptului că Consiliul nu adoptase legislația de implementare necesară avută în vedere de dispozițiile tratatului. Astfel de legislație nu fusese încă adoptată la momentul cauzei *Reyners*, parțial din cauza progresului lent al adoptării legislației în cadrul Consiliului ca urmare a Compromisului de la Luxemburg și parțial din cauza opoziției statelor membre față de procesul deschiderii profesiilor și în special a profesiilor juridice, față de neresortanți^[51].

Unui cetățean olandez, pe nume *Reyners*, care își realizase educația juridică în Belgia, i se refuzase admiterea în Baroul belgian doar pe motiv că nu avea cetățenie belgiană. CEJ a decis că, în ciuda cerinței tratatului de adoptare a unor directive, art. 49 dădea expresie unui rezultat precis, care trebuia să fie atins până la finalul perioadei de tranziție, și anume nediscriminarea pe criteriul cetățeniei. Obținerea acestui rezultat trebuia facilitată, însă nu depindea de implementarea unui program de măsuri progresive^[52]. Astfel, el putea invoca direct art. 49. Cu toate acestea, CEJ a recunoscut că directivele erau importante, fiind destinate să faciliteze exercitarea efectivă a dreptului la libertatea de stabilire^[53].

În cauza *Thieffry*, Curtea a dus raționamentul mai departe și a decis că art. 49 poate fi invocat de către un resortisant al UE care urmărește să practice o profesie într-un alt stat membru în cazul în care restricția cu care se confruntă se bazează nu pe cetățenia sa, ci pe caracterul adecvat al calificărilor sale^[54]. Cauza privea un resortisant belgian care obținuse

[48] *Supra*, Capitolul 20.

[49] JO ed. specială, seria a doua, IX.

[50] Cauza 2/74 (*supra*, nota 13); a se vedea *supra*, Capitolul 7 privind efectul direct.

[51] *Idem*, AG Mayras, 658.

[52] *Idem*, pct. 26.

[53] *Idem*, pct. 31.

[54] Cauza 71/76, *Thieffry/Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris* [1977] ECR 765.

un doctorat în drept în Belgia și practicase avocatura la Bruxelles, iar ulterior obținuse recunoașterea calificărilor sale de către o universitate franceză, ca fiind echivalente cu o diplomă în dreptul francez, precum și un certificat de capacitate pentru profesia de *avocat*. Totuși, i s-a respins accesul la stagiul de pregătire ca avocat în baroul din Paris pe motiv că nu deținea o diplomă în dreptul francez. Potrivit CEJ, din moment ce acesta obținuse ceea ce se recunoștea în Franța atât în scop profesional, cât și în scop academic, ca fiind o calificare echivalentă și satisfăcuse cerințele necesare pregătirii practice, autoritățile statului nu aveau, în ciuda absenței directivelor UE în domeniu, nicio justificare pentru a refuza intrarea lui Thieffry în barou, doar pe motiv că nu deținea o calificare franceză^[55].

În cauzele ulterioare, Curtea a mers și mai departe și a decis că art. 49 interzice autorităților naționale competente să refuze pur și simplu, fără explicații, să permită resortisanților unui alt stat membru practicarea ocupației sau profesiei lor pe motiv că această calificare *nu* este echivalentă calificării naționale corespunzătoare. În schimb, dispozițiile tratatului impun obligații pozitive, clare, autorităților naționale și organismelor profesionale, de a lua măsuri pentru a asigura libera circulație a lucrătorilor și libertatea de stabilire, chiar în absența legislației UE sau naționale care să prevadă echivalența sau recunoașterea calificărilor. În cauza *Heylens*, Curtea a statuat că, în cazul unui antrenor de fotbal belgian care lucra în Franța și căruia i se refuzase recunoașterea echivalenței diplomei sale belgiene, statele membre erau îndreptățite, în absența directivelor de armonizare, să reglementeze cunoștințele și calificările necesare pentru a desfășura o anumită ocupație. Cu toate acestea:

(...) Procedura de recunoaștere a echivalenței trebuie să permită autorităților naționale să se asigure în mod obiectiv că diploma străină atestă, în persoana titularului său, cunoștințe și calificări dacă nu identice, cel puțin echivalente celor atestate de diploma națională. Această apreciere a echivalenței diplomei străine trebuie făcută exclusiv în considerarea nivelului de cunoștințe și calificări pe care se poate presupune că le posedă titularul său potrivit diplomei respective, ținând seama de natura și durata studiilor și a pregătirii practice pe care le atestă^[56].

Mai mult, în cazul în care angajarea depinde de deținerea unei diplome, resortisantul unui stat membru trebuie să dispună de posibilitatea de a solicita controlul judiciar al unei decizii a autorităților altui stat membru și de a cunoaște motivele care stau la baza refuzului recunoașterii echivalenței unei diplome.

În cauza *Vlassopoulou*, o resortisantă greacă, titulară a unei diplome grecești în drept și care practicase dreptul german timp de mai mulți ani în Germania, a solicitat admiterea în Baroul german. Autorizația de a practica avocatura i-a fost respinsă pe motiv că îi lipseau calificările necesare, întrucât nu trecuse examenele germane corespunzătoare. CEJ a început prin a hotărî că și aplicarea nediscriminatorie a cerințelor naționale privind calificările profesionale ar putea stânjeni libertatea de stabilire:

Prin urmare, un stat membru sesizat cu o cerere de autorizare a exercitării unei profesii la care accesul este subordonat, potrivit legislației naționale, deținerii unei diplome sau a unei calificări profesionale, trebuie să țină seama de diplomele, certificatele și alte titluri pe care persoana interesată le-a obținut cu scopul de a exercita aceeași profesie într-un alt stat membru, pro-

[55] *Idem*, pct. 17; cauza 11/77, *Patrick/Ministre des Affaires Culturelles* [1977] ECR 1199.

[56] Cauza 222/86, *UNETEF/Heylens* [1987] ECR 4097, pct. 13.

cedând la o comparare a competențelor atestate de aceste diplome cu cunoștințele și calificările impuse de normele naționale^[57].

Astfel, autoritățile naționale trebuie să examineze orice formă de educație și pregătire obținută de titularul diplomei sau certificatului și trebuie să compare cunoștințele și aptitudinile dobândite cu cele solicitate de calificarea internă^[58]. Dacă acestea sunt considerate echivalente, statul membru trebuie să recunoască această calificare, iar în caz contrar, statul trebuie să evalueze dacă cunoștințele și pregătirea practică pe care persoana le-a dobândit în statul membru gazdă sunt suficiente pentru a suplini ceea ce lipsește din calificare.

Cauza *Vlassopoulou* evidențiază măsura în care a fost susținută eficiența art. 49 de către Curte în anii care au urmat cauzei *Reyners*, în care aceasta reținuse că, în absența legislației, numai miezul cerinței nediscriminării din acest articol avea efect direct. Până la cauza *Vlassopoulou* se susținuse că, în ciuda diversității sistemelor educaționale și de pregătire naționale și în ciuda absenței legislației de coordonare la nivelul UE, art. 49 TFUE impune o obligație clară în sarcina autorităților naționale de a examina amănunțit baza calificărilor deținute de un resortisant al UE, de a informa persoana interesată de motivele pentru care calificarea sa nu era considerată ca fiind echivalentă și de a respecta drepturile acesteia pe durata procedurii. Efectul a fost acela că statele membre nu mai puteau refuza, pur și simplu, accesul unei persoane într-o profesie sau la practicarea unei profesii pe motiv că îi lipsea calificarea internă, chiar și în cazul în care nu exista încă o recunoaștere internă sau la nivelul UE, a echivalenței calificărilor străine^[59].

Poziția adoptată de CEJ în cauza *Vlassopoulou* reflecta îndeaproape dispozițiile Directivei Consiliului 89/48 privind recunoașterea reciprocă a diplomelor de învățământ superior, care fusese adoptată aproximativ în acea perioadă^[60], dar nu era aplicabilă stării de fapt din *Vlassopoulou*. Directiva 89/48 a fost înlocuită de atunci prin Directiva de uniformizare 2005/35, care încorporează aceleași abordări și aceleași principii^[61]. În plus, după cum vom vedea mai jos, principiile generale formulate în cauzele *Vlassopoulou* și *Heylens* continuă să se aplice în situațiile care nu sunt acoperite de legislația secundară.

(B) SFERA ARTICOLULUI 49

(i) Restricțiile discriminatorii și nediscriminatorii

Am arătat mai sus că formularea art. 49 accentuează cerința egalității de tratament a resortisanților cu neresortisanții^[62]. Mai mult, pe lângă prevederea generală a nediscriminării de la art. 18 TFUE și cerința expresă a nediscriminării de la art. 49, art. 24 din Direc-

[57] Cauza 340/89, *Vlassopoulou/Ministerium für Justiz, Bundes und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* [1991] ECR 2357, pct. 16.

[58] A se vedea, de asemenea, cauza C-104/91, *Borrell* [1992] ECR I-3001.

[59] A se vedea, de asemenea, cauza C-164/94, *Arantis/Land Berlin* [1996] ECR I-135.

[60] A se vedea *infra*, nota 290 și textul.

[61] *Supra*, nota 2 și *infra*, notele 301-302.

[62] Pentru unele cauze în care CEJ a insistat asupra egalității de tratament pentru persoanele care își exercită dreptul de stabilire, a se vedea cauza 63/86, *Comisia/Italia* [1988] ECR 29; cauza C-337/97, *Meeusen/Hofddirectie van de Informatie Beheer Groep* [1999] ECR I-3289; cauza 197/84, *Steinhauser/City of Biarritz* [1985] ECR 1819; cauza 143/87, *Stanton, infra*, nota 68; cauza 79/85, *Segers* [1986] ECR 2375; cauza C-334/94, *Comisia/Franța* [1996] ECR I-1307, pct. 21; cauza C-151/96, *Comisia/Irlanda* [1997] ECR I-3327.

tiva 2004/38 privind dreptul de circulație și de ședere al cetățenilor UE cuprinde și o clauză umbrelă a egalității de tratament.

În unele cauze din jurisprudența sa timpurie, spre exemplu, în cauzele *Comisia/Belgia*^[63] și *Fearon*^[64], CEJ părea să sugereze că, în absența discriminării directe sau indirecte, normele care restrângeau dreptul de stabilire nu ar încălca art. 49. Totuși, respectând tiparul jurisprudenței sale în cazul liberei circulații a mărfurilor, serviciilor și lucrătorilor, Curtea s-a îndepărtat de atunci în mod clar, de accentul pus pe tratamentul inegal.

În cauza *Klopp*, un avocat german căruia i s-a refuzat accesul în baroul din Paris pentru unicul motiv că avea deja un birou de avocatură într-un alt stat membru, a contestat cu succes acea normă pe baza art. 49, cu toate că norma se aplica în același fel atât resortisanților, cât și neresortisanților^[65]. Curtea a decis că art. 49 garantează în mod expres libertatea de a înființa mai multe puncte de lucru în cadrul UE și că existau modalități mai puțin restrictive, având în vedere transportul și telecomunicațiile moderne, de a se asigura că avocații păstrează un contact suficient cu clienții lor și cu autoritățile judiciare, respectând normele profesiei. *Klopp* nu a constituit o autoritate pentru afirmația generală că normele nediscriminatorii pot încălca art. 49, având în vedere că art. 49 garantează în mod expres dreptul la un punct de lucru secundar care fusese negat persoanei în acest caz^[66], dar a demonstrat că în anumite împrejurări, libertatea de stabilire presupune mai mult decât simpla egalitate de tratament.

În cauzele *Wolf*^[67], *Stanton*^[68] și *Kemmler*^[69], CEJ a hotărât, însă, că unele norme naționale aplicabile nediferențiat, referitoare la exceptarea de la securitatea socială a persoanelor care desfășoară o activitate independentă, sunt inadmisibile, deoarece constituie un impediment nejustificat în calea desfășurării activităților profesionale în mai mult de un stat membru, chiar dacă normele nu operau o discriminare directă sau indirectă pe criteriul cetățeniei^[70]. În mod asemănător, în cauzele privind cerințele de înregistrare nediscriminatorii, Curtea a constatat încălcarea art. 49 în absența unei justificări obiective^[71].

Hotărârea *Gebhard* a oferit indiciul cel mai clar în ceea ce privește interpretarea extensivă de către Curte a art. 49 TFUE^[72]. Curtea a arătat aici, că aceleași principii stau la baza tuturor dispozițiilor tratatului privind libera circulație și a declarat că dispozițiile referitoare la

[63] Cauza 221/85, *Comisia/Belgia* [1987] ECR 719, privind serviciile de biologie clinică.

[64] Cauza 182/83, *Fearon/Irish Land Commission* [1984] ECR 3677, privind o cerință de rezidență pentru exonerarea de la achiziționarea obligatorie de teren. A se vedea, de asemenea, cauzele 305/87, *Comisia/Grecia* [1989] ECR 1461; cauza C-302/97, *Konle/Austria* [1999] ECR I-2651 și C-197/11, *Libert EU:C:2013:288* referitoare la terenuri și libera circulație.

[65] Cauza 107/83, *Ordre des Avocats/Klopp* [1984] ECR 2971.

[66] A se vedea, de asemenea, cauza 96/85, *Comisia/Franța* [1986] ECR 1475; cauza C-351/90, *Comisia/Luxemburg* [1992] ECR I-3945, condamnând alte reguli similare ale cabinetului unic pentru medici, stomatologi și veterinari; cauza C-106/91, *Ramrath/Ministre de la Justice* [1992] ECR I-3351; cauza C-162/99, *Comisia/Italia* [2001] ECR I-541.

[67] Cauzele 154-155/87, *RSV/Wolf* [1988] ECR 3897.

[68] Cauza 143/87, *Stanton/INASTI* [1988] ECR 3877.

[69] Cauzele C-53/95, *INASTI/Kemmler* [1996] ECR I-704; C-68/99, *Comisia/Germania* [2001] ECR I-1865, privind dreptul asigurărilor sociale în ceea ce privește artiștii. A se compara cu cauza C-249/04, *Allard/INASTI* [2005] ECR I-4535; cauza C-565/08, *Comisia/Italia*, 29 martie 2011, în care s-a considerat că tarifele maxime aplicabile onorariilor avocaților nu restricționează libertatea de stabilire sau de a presta servicii.

[70] Cauza 143/87, *Stanton* (supra, nota 68), pct. 9.

[71] Cauza 292/86, *Gullung/Conseil de l'Ordre des Avocats* [1988] ECR 111; cauza 271/82, *Auer/Ministère Public* [1983] ECR 2727, pct. 18.

[72] Cauza C-55/94, *Gebhard* (supra, nota 21).

Un exemplu clar se regăsește în cauza *Comisia/Spania* referitoare la o lege catalană privind vânzarea cu amănuntul care presupunea o reglementare mai strictă a hipermarketurilor (*hipermercados*), în care CEJ a hotărât că^[80]:

(...) noțiunea „restricție” în sensul articolului 43 CE [în prezent articolul 49 TFUE] privește măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață pentru întreprinderile din alte state membre și împiedică astfel comerțul intracomunitar.

Curtea a hotărât că Comisia nu demonstrase faptul că legislația avea un efect indirect discriminatoriu, dar că, din moment ce art. 49 TFUE interzice chiar și măsurile nediscriminatorii care împiedică exercitarea libertății de stabilire, spre exemplu, prin afectarea accesului pe piață, legislația, totuși, trebuia să îndeplinească condiția proporționalității, însă nu reușea acest lucru în toate privințele^[81]. Testul strict aplicat de CEJ în cazul legislației spaniole, despre care s-a convenit că era nediscriminatorie, ilustrează în mod clar abordarea puternic liberalizatoare adoptată de Curte față de libertățile economice ale tratatului^[82].

Trebuie reținut, însă, că natura discriminatorie a unei restricții nu este irelevantă, din mai multe motive. Mai întâi, în cazul în care o restricție asupra libertății de stabilire discriminează în mod direct pe criteriul cetățeniei, aceasta se va încadra, fără discuție, în sfera interdicției prevăzute de tratat. Prin comparație, nu orice restricție nediscriminatorie va constitui o piedică suficientă, prin analogie cu jurisprudența referitoare la mărfuri^[83] și la lucrători, ca în cauza *Graf*^[84]. Un exemplu poate fi văzut, de curând, în cerința ca furnizorii de servicii poștale din afara sferei serviciului universal să dispună de o procedură obligatorie de soluționare a contestațiilor^[85]. În al doilea rând, cel puțin în anumite împrejurări, în cazul în care o restricție este discriminatorie în mod direct sau intenționat, statul membru se poate prevala ca justificare numai de derogările exprese, pe criterii de politică publică, siguranță publică și sănătate publică din art. 52 TFUE^[86]. Pe de altă parte, atunci când obstacolul izvorăște dintr-o normă aplicabilă uniform care nu constituie o discriminare intenționată, statul sau alți actori privați pot invoca, pentru a justifica măsura restrictivă, o serie mai largă și deschisă de motive de interes public, care sunt numite, *inter alia*, cerințe obligatorii, cerințe imperative și justificări obiective. Trebuie reținut, însă, că jurisprudența privind piața internă referitoare la ceea ce reprezintă discriminare, directă sau indirectă și la tipurile de

[80] Cauza C-400/08, *Comisia/Spania* (supra, nota 27), pct. 64.

[81] Curtea de Justiție a utilizat din ce în ce mai mult expresia „acces pe piață”, care se regăsește în cauza *Alpine Investments* referitoare la servicii la nota 6. A se vedea, e.g., cauzele C-518/06, *Comisia/Italia* [2009] ECR I-3499; C-89/09, *Comisia/Franța* [2010] ECR I-12941; C-169/07, *Hartlauer Handelsgesellschaft mbH/Wiener Landesregierung* și *Oberösterreichische Landesregierung* [2009] ECR I-1721. Pentru o lucrare care discută abordările din perspectiva „accesului pe piață” față de liberalizarea pieței în cadrul UE, precum și în cadrul OMC, a se vedea M. KLAMERT, *Services Liberalization in the EU and the WTO: Concepts, Standards and Regulatory Approaches* (Cambridge University Press, 2014).

[82] A se compara, însă, cu cauza C-577/11, *DKV Belgium* EU:C:2013:146 în care s-a considerat că legislația nediscriminatorie care impunea un sistem de creșteri ale primelor societăților de asigurare constituia o restricție a libertății de stabilire, justificată pe motivul protecției consumatorilor de creșterile mari neașteptate.

[83] Cauzele 267 și 268/91, *Keck* (supra, nota 73) și discuția din Capitolul 19.

[84] Cauza C-190/98, *Graf/Filzmoser Maschinenbau* [2000] ECR I-493.

[85] Cauza C-148/10, *DHL International* EU:C:2011:654, pct. 61-63.

[86] Cauzele 352/85, *Bond van Adverteerders/Tărilor de Jos* [1988] ECR 2085, pct. 32-33; C-17/92, *Federación de Distribuidores Cinematográficos/Estado Español et Unión de Productores de Cine y Televisión* [1993] ECR I-2239, pct. 16; cauza C-484/93, *Svensson and Gustavsson/Ministre du Logement et de l'Urbanisme* [1995] ECR I-3955, pct. 15; C-341/05, *Laval* (supra, nota 32), pct. 116-119.

justificări disponibile, este extrem de confuză^[87]. Această problemă a fost discutată mai detaliat în Capitolul 19, în contextul liberei circulații a mărfurilor^[88].

(ii) *Discriminarea pozitivă și situațiile pur interne: când pot cetățenii să se prevaleze de articolul 49 în propriul lor stat membru?*

Am observat mai sus că prima teză a art. 49 se referă la situația cetățenilor unui stat membru care doresc să se stabilească „pe teritoriul unui alt stat membru”. O primă lectură a acestei teze sugerează că resortisanții care se stabilesc în calitate de persoană care desfășoară o activitate independentă în propriul stat membru, nu se pot plânge, pe baza art. 49, de reglementarea internă a acelor activități. Totuși, situația este întrucâtva mai complexă.

În primul rând, un stat membru este obligat în mod cert, atât în temeiul art. 49, cât și al Directivei 2004/38, să nu pună vreun obstacol în calea propriilor cetățeni care doresc să părăsească teritoriul național pentru a înființa un punct de lucru într-un alt stat membru.

În al doilea rând, este evident că resortisanții care doresc să se stabilească în propriul stat membru pot fi dezavantajați în cazul în care calificările pe care le-au obținut în alt stat membru nu sunt recunoscute de propriul stat. În cauza *Knoors*, un resortisant olandez a dorit să desfășoare activitate ca instalator în Țările de Jos, după ce obținuse pregătirea și experiența profesională în Belgia, însă guvernul olandez a susținut că un cetățean nu se putea prevala împotriva propriului stat de art. 49 pentru a dobândi recunoașterea calificărilor obținute, din moment ce acesta ar putea urmări să evite aplicarea prevederilor naționale legitime. CEJ a respins în mod ferm acest argument^[89].

24. Deși este adevărat că dispozițiile tratatului în materia stabilirii și a prestării serviciilor nu pot fi aplicate în cazul situațiilor pur interne unui stat membru, nu este mai puțin adevărat că trimiterea din articolul 52 [în prezent articolul 49 TFUE] la „resortisanții unui stat membru” care doresc să se stabilească „pe teritoriul unui alt stat membru” nu poate fi interpretată de așa manieră încât să excludă de la beneficiul dreptului comunitar pe resortisanții unui anumit stat membru atunci când aceștia, ca urmare a faptului de a fi avut reședința în mod legal pe teritoriul unui alt stat membru și de a fi obținut acolo o calificare profesională recunoscută de dispozițiile dreptului comunitar, se află, față de statul lor de origine, într-o situație similară precum cea a oricăror alte persoane care se bucură de drepturile și libertățile garantate de tratat.

Am văzut mai sus cum în cauzele *Heylens* și *Vlassopoulou*, în ciuda absenței legislației UE, statele membre erau obligate să examineze echivalența calificărilor obținute în alte state

^[87] Cauza C-204/90, *Bachmann/Belgia* [1992] ECR I-249, referitoare la libera circulație a lucrătorilor, în care CEJ părea să spună că restricțiile care par a fi discriminatorii pot fi justificate fără a se recurge la excepțiile exprese din tratat. A se vedea, de asemenea, seria de justificări examinate de către CEJ pentru restricțiile privind cetățenia (al căror caracter direct discriminatoriu ar putea fi susținut) în cauza C-415/93, *Bosman* (*supra*, nota 28). Pentru o discuție mai generală referitoare la această confuzie, a se vedea J. SCOTT, „Mandatory Requirements”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *Law of the Single European Market* (Hart, 2002), Capitolul 10 și în contextul serviciilor, S. ENCHELMAIER, „Always at Your Service (Within Limits): The ECJ’s Case Law on Article 56 TFEU 2006-11” (2011) 36 ELRev 615.

^[88] *Supra*, Capitolul 19.

^[89] Cauza 115/78, *Knoors/Secretary of State for Economic Affairs* [1979] ECR 399; cauza 246/80, *Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie* [1981] ECR 2311. A se compara însă cu abordarea restrictivă a CEJ în prima cauză *Auer*, cauza 136/78, *Ministère Public/Auer* [1979] ECR 437, pct. 20-21 și a se vedea cauza ulterioară 271/82, *Auer* (*supra*, nota 71).

membre^[90]. În cauzele în care, spre deosebire de *Heylens* și *Vlassopoulou*, reclamantul este resortisant al statului membru gazdă, au fost exprimate preocupări de tipul celor indicate de guvern în cauza *Knoors*, referitoare la o eventuală eludare a legii sau abuz de drept^[91].

În prezent însă, un resortisant care a obținut o calificare în alt stat membru și s-a întors pentru a practica în statul membru de origine va fi, cel mai probabil, acoperit de prevederile Directivei 2005/36 privind recunoașterea calificărilor profesionale. Mai mult, inclusiv în cazul în care Directiva 2005/36 nu acoperă situația de fapt respectivă, principiile din cauzele *Heylens* și *Vlassopoulou* se aplică chiar și atunci când reclamantul este resortisantul statului gazdă^[92]. Ori de câte ori resortisantul unui stat membru a obținut o calificare într-un alt stat membru și s-a întors pentru a practica în statul de origine, nu mai este vorba despre o „situație pur internă” și se va aplica dreptul de stabilire prevăzut de art. 49^[93].

Acest aspect a fost clar în cauza *Koller*, în care un cetățean austriac, după ce a obținut o diplomă de drept în Austria, s-a deplasat în Spania și, după ce a urmat cursuri și a fost supus unor examinări suplimentare, a obținut declararea diplomei sale ca fiind echivalentă cu titlul spaniol „*Licenciado en Derecho*” care îi permitea să folosească titulatura „*abogado*”^[94]. Atunci când, ulterior, a solicitat admiterea la proba de aptitudine pentru profesia de avocat în Austria, cererea sa a fost respinsă pe motiv că în Spania, spre deosebire de Austria, nu era necesară experiența practică pentru desfășurarea profesiei de avocat. Comisia de autorizare austriacă a concluzionat că solicitarea sa urmărea să evite cerința celor cinci ani de experiență practică impusă de normele austriece. CEJ a decis însă, că *Koller* se încadra în sfera Directivei 89/48 (antecesoarea Directivei 2005/36) și că nu i se putea refuza opțiunea de a participa la proba de aptitudine numai pe motiv că nu finalizase perioada de experiență practică impusă de statul „gazdă”. Dimpotrivă, CEJ a considerat că scopul probei de aptitudine era tocmai „verificarea faptului că acesta este apt să exercite profesia reglementată în respectivul stat membru”^[95]. Astfel, atât timp cât este prezent un „element UE” și situația nu este una pur internă, persoanele private se pot prevala de art. 49 în propriul lor stat^[96].

În schimb, persoanele care nu și-au exercitat niciodată libertatea de a circula în cadrul UE și unde nu există niciun alt element interstate relevant, nu vor dispune de o acțiune bazată pe dreptul UE împotriva propriului stat^[97]. Această situație dă naștere fenomenului stra-

[90] A se vedea, de asemenea, cauza C-108/96, *MacQuen* (supra, nota 77).

[91] A se vedea, e.g., cauzele C-61/89, *Bouchoucha* [1990] ECR I-3551; C-330-331/90, *Ministero Fiscal/Lopez Brea* [1992] ECR I-323.

[92] Cauza C-19/92, *Kraus* (supra, nota 79); cauza C-234/97, *Fernández de Bobadilla/Museo Nacional del Prado* [1999] ECR I-4773.

[93] Cauza C-234/97, *De Bobadilla* (supra, nota 92), pct. 30-34.

[94] Cauza C-118/09, *Koller* [2010] ECR I-13627.

[95] *Ibidem*. A se vedea, de asemenea, cauzele C-58 și 59/13, *Torresí EU:C:2014:2088* pentru o hotărâre similară în legătură cu Directiva 98/5/CE privind dreptul de stabilire al avocaților, arătând clar că acest tip de acțiune nu reprezintă fraudă sau evaziune, ci doar prevalarea de posibilitatea oferită de directivă.

[96] Pentru cauze privind o situație pur internă a se vedea cauzele 54 și 91/88 și 14/89, *Niño și alții* [1990] ECR 3537; 204/87, *Bekaert* [1988] ECR 2029; C-152/94, *Openbaar Ministerie/Geert van Buydner* [1995] ECR I-3981; C-134/94, *Esso Española SA/Comunidad Autónoma de Canarias* [1995] ECR I-4223; C-17/94, *Gervais* [1995] ECR I-4353; C-134/95, *Unità Socio-Sanitaria Locale no 47 de Biella/INAIL* [1997] ECR I-195; C-225-227/95, *Kapasakalis/Greciei* [1998] ECR I-4329; E. CANNIZZARO, „Producing «Reverse Discrimination» through the Exercise of Competences” (1997) 17 YBEL 29; C. RITTER, „Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234” (2006) 31 ELREV 690.

[97] Unele cauze privind dreptul de stabilire despre care s-a considerat că implică situații pur interne includ cauza C-139/12, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona EU:C:2014:174*; C-162/12, *Airport Shuttle Express EU:C:2014:74*; C-419/12, *Crono Service EU:C:2014:81*. CJUE a stabilit, însă, o așa numită excepție *Guimont*, arătând că ea poate, totuși, să asigure o hotărâre pentru o instanță națională în cazul în care, spre exemplu, dreptul național era extins pentru a oferi aceleași beneficii resortisanților de care s-ar bucura neresortisanții din cadrul UE în temeiul dreptului UE: a se

niu al „discriminării pozitive”, prin care cetățenii unui stat membru se găsesc dezavantajați în comparație cu alți resortisanți ai UE în cadrul aceleiași stat membru. În cauza *Asistența socială belgiană*, guvernul flamand, o entitate federată a statului belgian, a adoptat un regim de asigurări pentru îngrijirea persoanelor disponibil numai celor care lucrau și își aveau reședința în regiunea vorbitoare de olandeză sau în cea bilingvă a capitalei Bruxelles^[98]. CEJ a hotărât că aceasta constituia o restricție în temeiul art. 45 și art. 59 TFUE, din moment ce „lucrătorii migranți, care desfășoară sau care intenționează să desfășoare o activitate salariată ori independentă într-una din cele două regiuni, ar putea fi descurajați să se folosească de libertatea lor de a circula și de a părăsi statul membru de origine pentru a-și exercita dreptul de ședere în Belgia, din cauza faptului că instalarea lor în anumite părți ale teritoriului belgian ar avea ca efect pierderea posibilității de a beneficia de prestații pe care, în altă situație, le-ar fi putut solicita”^[99]. CEJ a subliniat că orice resortisant al UE care lucrează în oricare dintre aceste regiuni trebuie să poată beneficia de regimul de asigurări, indiferent de locul în care și-ar avea reședința în Belgia, cu excepția cetățenilor belgieni care locuiesc în regiunile vorbitoare de limbă franceză sau germană care nu își exercitaseră niciodată libertatea de circulație. Curtea a hotărât că dreptul UE „nu se poate aplica în astfel de situații pur interne”^[100]. Consecința este aceea că o resortisantă spaniolă care s-a stabilit în regiunea vorbitoare de limbă franceză și lucra în regiunea vorbitoare de limbă olandeză, va putea beneficia de acest regim de asigurări, în timp ce colegul și vecinul său belgian care a lucrat și a locuit toată viața sa în Belgia, nu.

În cauza *Werner*, CEJ a arătat că, deși un cetățean își avea reședința într-un stat membru altul decât cel de cetățenie, atât timp cât acesta își păstra locul de stabilire și de practică profesională în propriul stat membru, el nu se putea baza pe art. 49 pentru a contesta prevederile fiscale ale propriului stat, care favorizau rezidenții în dauna nerezidenților^[101]. Dimpotrivă, în cauza *Asscher*, un resortisant olandez cu reședința în Belgia, care era directorul unor societăți atât în Belgia, cât și în Țările de Jos și care, pe baza statutului său de nerezident și a nivelului câștigurilor sale în afara Țărilor de Jos, era supus de către acest stat unui nivel de taxare considerabil mai ridicat decât persoanele rezidente pe teritoriul statului, era îndreptățit să invoce art. 49 împotriva propriului stat membru^[102]. CEJ a statuat că aceasta nu era o situație „internă”, deoarece exercitarea de către persoană a dreptului său de stabilire conferit de tratat și activitățile sale economice duale din Belgia și Țările de Jos conduseseră la această situație defavorabilă de impozitare și nu exista nicio justificare în acest caz pentru tratamentul diferențiat^[103]. Cauze precum *Kraus* și *Asscher* arată în mod clar că dreptul UE privind libertatea de stabilire urmărește nu numai elimina-

vedea cauzele C-448/98, *Guilmont* [2000] ECR I-10663; C-393/08, *Sbarigia* [2010] ECR I-6337, pct. 23; C-84/11, *Susisalo* EU:C:2012:374, pct. 20.

[98] Cauza C-212/06, *Government of the French Community and Walloon Government/Flemish Government* [2008] ECR I-1683.

[99] *Idem*, pct. 48.

[100] *Idem*, pct. 37-38.

[101] Cauza C-112/91, *Werner/Finanzamt Aachen-Innenstadt* [1993] ECR I-429.

[102] Cauza C-107/94, *Asscher* (supra, nota 18).

[103] A se vedea, de asemenea, cauzele C-80/94, *Wielockx* [1995] ECR I-2493; C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker* [1995] ECR I-225; C-324/00, *Lankhorst-Hohorst GmbH/Finanzamt Steinfurt* [2002] ECR I-11779; C-383/05, *Talotta/Belgia* [2007] ECR I-2555; C-470/04, *N/Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo* [2006] ECR I-7409. În contextul serviciilor, a se vedea cauzele C-484/93, *Svensson și Gustavsson* (supra, nota 86); C-294/97, *Eurowings Luftverkehrs AG/Finanzamt Dortmund-Unna* [1999] ECR I-7447 și a se vedea seria de cauze privind impozitarea societăților comerciale (*infra*, notele 135-139).

rea tratamentului inegal al neresortisanților sau eliminarea protecționismului, ci implică, de asemenea, o încercare fermă de a liberaliza „piața unică”, astfel încât, oricare ar fi cetățenia lor, persoanele care desfășoară o activitate independentă și societățile să își poată înființa afaceri în diferite locații în cadrul pieței fără a întâmpina obstacole inutile.

(C) STABILIREA SOCIETĂȚILOR

Articolul 54 TFUE prevede:

Societățile constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Uniunii sunt asimilate, în aplicarea prezentului capitol, persoanelor fizice resortisante ale statelor membre.

Prin societăți se înțeleg societățile constituite în conformitate cu dispozițiile legislației civile sau comerciale, inclusiv societățile cooperative și alte persoane juridice de drept public sau privat, cu excepția celor fără scop lucrativ.

Deși acest articol impune ca societățile să fie tratate în același fel cu resortisanții, în sensul dispozițiilor tratatului privind libertatea de stabilire, acest lucru nu este, în mod strict, posibil, având în vedere diferențele dintre persoanele juridice și cele fizice. Mai mult decât atât, în ciuda numeroaselor directive privind dreptul societăților comerciale care au fost adoptate, persistă diferențe considerabile între modul în care diferitele state membre reglementează societățile și activitatea acestora.

Definiția termenului de societate în sensul art. 54 este largă, referindu-se la „persoane juridice de drept public sau privat”. Cu toate acestea, el exclude societățile fără scop lucrativ, cu toate că activitățile economice care nu aduc profit ar putea fi acoperite de art. 49^[104]. Excluderea societăților fără scop lucrativ poate fi comparată cu excluderea din sfera tratatului a lucrătorilor care nu sunt remunerați și a serviciilor care nu sunt prestate în schimbul unei remunerații, chiar dacă aceasta a făcut obiectul criticilor^[105].

(i) Când este o societate „stabilă” într-un stat membru?

Este clar că, atât timp cât o societate este constituită în conformitate cu legislația unui stat membru, are sediul social pe teritoriul acestuia și locul principal de desfășurare a activității undeva în UE, aceasta este stabilă în primul stat membru, în sensul tratatului. CEJ a precizat în cauza *Segers* că acest fapt nu se schimbă, chiar dacă societatea nu desfășoară niciun fel de activitate în acel stat membru, desfășurându-și în schimb activitatea prin intermediul uneia dintre diferitele forme de unități secundare, cum ar fi filială, sucursală sau agenție, într-un alt stat membru^[106].

^[104] Cauza C-70/95, *Sodemare* (*supra*, nota 22). Cu toate acestea, faptul că o societate nu are scop lucrativ nu înseamnă însă că ea nu este implicată în desfășurarea unei activități economice: a se vedea cauza C-382/92, *Comisia/Regatul Unit* [1994] ECR I-2435, pct. 45 și a se vedea mai jos cauzele privind accesul transfrontalier la îngrijiri medicale în contextul serviciilor (*infra*, notele 179-189).

^[105] Pentru o critică a excluderii entităților non-profit, a se vedea S. LOMBARDO, „Some Reflections on Freedom of Establishment of Non-Profit Entities in the European Union” (2013) 14 *European Business Organization Law Review* 225.

^[106] Cauza 79/85, *Segers* (*supra*, nota 62), pct. 16.

Acest lucru a fost stabilit în cauza *Centros*, în care CEJ a decis că o societate era legal stabilă în Regatul Unit chiar dacă nu făcuse niciodată comerț acolo^[107]. Mai mult, în cauza *Serviciilor de asigurare*, Curtea a reținut că și un birou gestionat în mod permanent, pe seama unei societăți, de către o persoană independentă, constituie stabilire în acel stat membru^[108]. Acest tip de stabilire reprezintă o unitate secundară, din moment ce sediul social al societății și locul principal de desfășurare a activității s-ar afla cel mai probabil în altă parte a UE. O societate are un drept de stabilire secundară numai în cazul în care are deja locul principal de desfășurare a activității sau sediul central sau social în cadrul UE^[109].

(ii) Liberalizarea promovată de Curte în absența armonizării la nivelul UE

Deși societățile nu sunt acoperite de Directiva 2004/38 privind cetățenii (nici de predecesora acesteia, Directiva 73/148), care guvernează dreptul persoanelor fizice de a-și părăsi statul membru, CEJ a statuat în cauza *Daily Mail* că societățile beneficiază de drepturi similare în temeiul tratatului^[110]. Totuși, hotărârea *Daily Mail* a arătat, de asemenea, că dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire nu confereau societăților un drept nestingerit de a-și muta sediul social sau conducerea centrală și de control într-un alt stat membru, păstrând în același timp o unitate și în primul stat membru. Dimpotrivă, Curtea a decis că statul membru din care societatea dorește să își mute sediul social sau administrația centrală este îndreptățit să supună societatea anumitor condiții. În acest caz, Regatul Unit ar fi putut să solicite în mod legitim unei societăți care dorea să își transfere conducerea centrală în Țările de Jos, ca, mai întâi, să își achite taxele și chiar să desființeze societatea din Regatul Unit. Motivul oferit de Curte pentru aceasta a fost că legislațiile statelor membre cu privire la noțiunea de loc al înregistrării sau „sediul real” al societății nu era armonizat și că statele membre pot avea, în mod legitim, perspective și modalități diferite de a reglementa realizarea transferului sediului principal^[111].

Prin cauza *Centros*, a fost revizuită, după zece ani, întrebarea generală care a stat la baza cauzei *Daily Mail*, respectiv: în ce măsură o societate poate invoca art. 49 TFUE în momentul în care urmărește să înființeze diverse forme de stabilire, în mai multe state membre, care au sisteme diferite de reglementare privind întreprinderile, dată fiind absența continuă a armonizării legislațiilor în UE. De această dată, restricția era impusă nu de către statul în care societatea își avea sediul principal (care era din nou Regatul Unit), ci de statul în care societatea urmărea să își desfășoare activitatea prin intermediul unei unități secundare, care, în acest caz, era Danemarca.

[107] Cauza C-212/97, *Centros* (supra, nota 27).

[108] Cauza 205/84 (supra, nota 20), pct. 21. A se compara cu cauza C-386/04, *Centro di Musicologia Walter Stauffer/Finanzamt München für Körperschaften* [2006] ECR I-8203, pct. 18-20.

[109] Pentru cauze interesante implicând elemente de stabilire în țări terțe, dar care se încadrau oricum în sfera dreptului UE privind libertatea de stabilire, a se vedea cauza C-48/11, A EU:C:2012:485 și C-80/12, *Felixstowe Dock și Railway Company* EU:C:2014:200, pct. 37-41.

[110] Cauza 81/87, *R/JHM Treasury și Commissioners of Inland Revenue, ex p. Daily Mail și General Trust plc* [1988] ECR 5483.

[111] Art. 293 CE (fostul art. 220 CEE) a recunoscut inițial necesitatea adoptării unor acorduri de recunoaștere reciprocă a societăților și de conservare a personalității juridice în eventualitatea transferării sediilor acestora dintr-o țară în alta, dar Convenția privind recunoașterea reciprocă a societăților, care a fost adoptată pe baza acestui articol în 1968, nu a intrat în vigoare: J. WOUTERS, „European Company Law: Quo Vadis?” (2000) 37 CMLRev 257.

Cauza C-212/97, Centros Ltd/Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

[1999] ECR I-1459

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 52, art. 54 și art. 58 CEE au devenit art. 49, art. 50 și art. 54 TFUE]

Starea de fapt privea o societate care era înregistrată (și, prin urmare, avea sediul principal) în Regatul Unit, dar nu desfășurase niciodată activități comerciale în acest stat. Ea a alesese Regatul Unit pentru înmatriculare, deoarece dreptul britanic nu impunea nicio cerință privind societățile cu răspundere limitată referitoare la asigurarea sau achitarea unui capital social minim. Principalul scop al stabilirii în Regatul Unit era acela de a desfășura activitate în Danemarca, ale cărei legi privind cerințele de capital minim erau considerabil mai stricte, prin intermediul unei sucursale. Consiliul danez pentru comerț și societăți (Danish Board of Trade and Companies) a refuzat să înregistreze sucursala pe motiv că Centros nu urmărea cu adevărat să înființeze o sucursală în Danemarca, ci sediul principal, evitând în același timp normele naționale legitime printre care și cele referitoare la subscrierea capitalului minim. Guvernul danez a afirmat că Centros urmărea să abuzeze de dreptul UE de stabilire și, că urmând raționamentul din *Daily Mail*, absența armonizării legislațiilor naționale privind societățile comerciale împiedica Centros să se bazeze pe articolul 49 TFUE.

CEJ

21. Or, practica constând, într-un stat membru, în a refuza, în anumite împrejurări, înmatricularea unei sucursale a unei societăți cu sediul într-un alt stat membru are drept consecință, pentru societățile constituite în conformitate cu legislația acestui din urmă stat membru, imposibilitatea de a-și exercita dreptul de stabilire conferit de articolele 52 și 58 din tratat (CEE).

22. În consecință, o astfel de practică reprezintă un obstacol în calea exercitării libertăților garantate de aceste prevederi.

(...)

24. Desigur, rezultă din jurisprudența Curții că un stat membru este îndreptățit să ia măsuri destinate prevenirii situațiilor în care unii dintre resortisanții săi, mulțumiți de facilitățile create în temeiul tratatului, încearcă să se sustragă în mod abuziv de la aplicarea legislației naționale și în care justițiabili să se poată prevala în mod abuziv ori fraudulos de normele comunitare (...).

26. În speță, trebuie subliniat că prevederile naționale a căror aplicare au încercat să o eludeze părțile reprezintă norme care reglementează constituirea societăților, iar nu norme referitoare la desfășurarea anumitor activități profesionale. Or, dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire urmăresc tocmai să permită societăților constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității să desfășoare activități în alte state membre prin intermediul unei agenții, sucursale sau filiale.

27. În aceste condiții, faptul că un resortisant al unui stat membru care dorește să înființeze o societate alege să constituie societatea într-un stat membru ale cărui norme de drept al societăților i se par mai puțin constrângătoare și să înființeze sucursale în alte state membre nu poate reprezenta în sine o exercitare abuzivă a dreptului de stabilire. Astfel, dreptul de a constitui o societate în conformitate cu legislația unui stat membru și de a înființa sucursale în alte state membre este inerent exercitării pe piața unică a libertății de stabilire garantate de tratat.

28. În această privință, nu are relevanță împrejurarea că dreptul societăților nu este complet armonizat în Comunitate; de altfel, Consiliul are posibilitatea de a completa această armonizare, în temeiul competențelor pe care i le conferă articolul 54 alineatul (3) litera g) din Tratatul CE.

29. În plus, reiese de la punctul 16 din Hotărârea Segers că faptul că o societate nu desfășoară nicio activitate în statul membru în care își are sediul și că desfășoară activități doar în statul membru al sucursalei sale nu este suficient pentru a demonstra existența unui comportament

abuziv și fraudulos care să permită acestui din urmă stat membru să refuze societății în cauză beneficiul prevederilor comunitare privind dreptul de stabilire.

În timp ce principiile de drept exprimate în *Centros* erau principii familiare, demult formulate de CEJ în contextul libertății de stabilire, aplicarea lor la această stare de fapt și cu acest rezultat a creat destulă uimire, în special în rândul avocaților specializați în societăți comerciale și a generat comentarii vaste. Faptul că această manevră a societății de a alege mediul legal preferat în cadrul pieței interne a UE (Regatul Unit), chiar dacă își desfășoară activitatea pe un alt segment geografic al pieței (Danemarca), nu se încadra în excepția „eludării” sau a „abuzului”, a fost neașteptat^[112].

CEJ a statuat că, departe de a constata un *abuz* al art. 49, alegerea intenționată a unui stat membru cu cerințe legislative îngăduitoare în ceea ce privește înmatricularea, cu scopul de a beneficia mai liber de dreptul de stabilire secundară, într-un stat membru cu cerințe de înmatriculare mai stricte, nu reprezenta decât o exercitare a drepturilor inerente noțiunii de libertate de stabilire^[113]. Mai mult, absența armonizării legislative care fusese folosită de CEJ, în *Daily Mail*, ca motiv pentru a declara inaplicabil art. 49 în acea cauză, a fost considerată în cauza *Centros* ca fiind irelevantă și a dat într-adevăr Curții ocazia de a arăta posibilitatea statelor membre de a adopta legislație de armonizare la nivelul UE în domeniul dreptului societăților comerciale^[114]. Curtea a apreciat că existau și alte opțiuni, inclusiv în temeiul existenței legislației la nivelul UE referitoare la contabilitatea și transparența societăților, deschise statelor membre care urmăreau să protejeze creditorii, să combată fraudă sau să împiedice evitarea în mod nejustificat de către societăți a cerințelor de reglementare *legitime*, opțiuni care ar fi mai puțin restrictive decât impunerea totalității cerințelor privind dreptul societăților unei sucursale al cărei sediu principal se afla în mod legal pe teritoriul altui stat membru.

Cauza a fost descrisă ca „deschizând calea concurenței între normele naționale, ca o abordare alternativă pentru a asigura finalizarea pieței interne”^[115], în timp ce alții au remarcat că lasă, totuși, neatinsă, pentru moment, hotărârea din *Daily Mail*^[116].

Centros a fost urmată de hotărârile *Überseering*^[117] și *Inspire Art*^[118], care au confirmat și au extins abordarea din hotărârea *Centros*. *Überseering* era o societate înmatriculată în Țările de Jos, conform dreptului olandez, unde își avea și sediul social. Aceasta a dorit ulterior să își transfere administrația centrală în Germania și întregul său capital social a fost cumpărat de acționari germani. Spre deosebire de poziția Regatului Unit în cauza *Daily*

[112] Pentru discutarea unora dintre răspunsurile legislative ulterioare, deși fragmentare, ale UE față de temerile statelor membre privind abuzul societăților „cutie poștală” sau „plăcuță de alamă”, a se vedea K. E. SØRENSEN, „The Fight Against Letterbox Companies in the Internal Market” (2015) 52 CMLRev 85.

[113] Pentru discuția privind abordarea similară a CEJ față de pretinsul abuz în contextul drepturilor de cetățenie și drepturile de liberă circulație ale lucrătorilor, a se vedea Capitolul 21 și Capitolul 23.

[114] Pentru o respingere similară a relevanței, din perspectiva libertății de stabilire a societăților, faptului că dreptul UE în domeniul fuziunilor transfrontaliere nu fusese armonizat, a se vedea cauza C-411/03, *Sevic Systems* [2005] ECR I-10805, pct. 26; P. BEHRENS, Note (2006) 43 CMLRev 1669.

[115] P. CABRAL și P. CUNHA, „Presumed Innocent»: Companies and the Exercise of the Right of Establishment under Community Law” (2000) 25 ELRev 157; W.-H. ROTH, Note (2000) 37 CMLRev 147; S. DEAKIN, „Two Types of Regulatory Competition: Competitive Federalism versus Reflexive Harmonisation. A Law and Economics Perspective on Centros” (1999) 2 CYELS 231; A. JOHNSTON, „EC Freedom of Establishment, Employee Participation in Corporate Governance and the Limits of Regulatory Competition” (2006) 6 Journal of Corporate Law Studies 71.

[116] ROTH (*supra*, nota 115), 153-155.

[117] Cauza C-208/00, *Überseering/NCC* [2002] ECR I-9919.

[118] Cauza C-167/01, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art Ltd.* [2003] ECR I-10155.

Mail, Țările de Jos nu au căutat să împiedice societatea să își transfere administrația, nici să nege validitatea înmatriculării sale continue conform dreptului olandez. Dreptul german, însă, nu recunoștea personalitatea juridică a unei societăți înmatriculate în Țările de Jos și, prin urmare, îi interzicea acesteia să apară în fața instanțelor germane. Dreptul german s-a ghidat după „principiul sediului societății” mai degrabă decât după „principiul înmatriculării”, ca factor relevant de legătură dintre o societate și un stat, astfel că deși *Überseering* își transferase sediul real din Țările de Jos în Germania, dreptul german nu recunoștea personalitatea juridică a societății decât dacă aceasta se reînmatricula conform dreptului german.

Deși CEJ a făcut o distincție față de cauza *Daily Mail* (în care restricția era impusă de statul membru de înmatriculare, Regatul Unit) pe baza situației de fapt, raționamentul din *Überseering* se îndepărtează în mod clar de explicația largă care a stat la baza hotărârii *Daily Mail*. *Überseering* stabilește că, în ciuda absenței armonizării legislațiilor referitoare la elementul de legătură pentru înmatriculare, nu i se poate refuza unei societăți care este constituită în mod legitim într-un stat membru și care își transferă administrația centrală în alt stat recunoașterea personalității juridice de către acesta din urmă. Deși obiective cum ar fi consolidarea securității juridice, protecția creditorilor și a investitorilor minoritari și cerințele fiscale legitime ar putea, în principiu, să justifice normele de restrângere a libertății de stabilire, norma germană din *Überseering* constituia o încălcare directă a libertății de stabilire și era disproporționată.

Cauză *Inspire Art* a analizat problema dacă restricția impusă unității secundare a unei societăți, care este mai puțin drastică decât o respingere totală a dreptului de stabilire, ar putea fi compatibilă cu art. 49^[119]. Legislația olandeză urmărea să impună cerințe administrative unei societăți înmatriculate în Regatul Unit, inclusiv cerințe legate de capitalul social minim și de răspunderea directorilor. Din nou, deși CEJ a acceptat, în principiu, că reglementările restrictive pot fi justificate de interesul protejării creditorilor și investitorilor sau al asigurării unui sistem de control fiscal eficient, normele în cauză au fost considerate ca fiind disproporționate și inutile.

Deși aceste hotărâri nu au răsturnat în mod explicit raționamentul din *Daily Mail*, ele păreau să îi limiteze semnificativ impactul și sfera de aplicare^[120]. În consecință, hotărârea din 2008 în cauza *Cartesio* a fost surprinzătoare^[121]. *Cartesio*, o societate constituită în conformitate cu dreptul maghiar, dorea să își transfere sediul în Italia. Cu toate acestea, dreptul maghiar nu permitea unei societăți înmatriculate în Ungaria să își transfere sediul în străinătate, continuând să fie supusă dreptului maghiar. Instanța națională a apreciat că, deși *Daily Mail* părea să arate că art. 49 și art. 54 TFUE nu includ dreptul unei societăți de a-și transfera administrația centrală în alt stat membru, păstrându-și în același timp personalitatea juridică și naționalitatea inițiale, jurisprudența ulterioară a făcut situația neclară. Contrar argumentului avocatului general Maduro care privea legislația maghiară ca pe o negare nejustificată a libertății de stabilire, CEJ a hotărât că societățile comerciale

^[119] *Ibidem*.

^[120] M. GELTER, „Centros, the Freedom of Establishment for Companies, and the Court's Accidental Vision for Corporate Law”, Fordham University European Corporate Governance Institute Law Working Paper nr. 287/2015.

^[121] Cauza C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató* bt [2008] ECR I-9641; M. SZYDŁO, Note (2009) 46 CMLRev 703; O. VALK, Note (2010) 6 Utrecht LRev 151; G. VOSSESTEIN, „Cross-Border Transfer of Seat and Conversion of Companies under the EC Treaty Provisions on Freedom of Establishment” (2009) 6 European Company Law 115; L. BURIAN, „Personal Law of Companies and Freedom of Establishment” (2008) 61 RHDJ 71.

erau creații ale dreptului național, care existau numai în virtutea legislației naționale care le determinau înființarea și funcționarea:

Cauza C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*

[2008] ECR I-9641

[A se avea în vedere renumberarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 43 și art. 48 CE sunt acum art. 49 și art. 54 TFUE]

109. Prin urmare, în conformitate cu articolul 48 CE, în lipsa unei definiții uniforme date de dreptul comunitar societăților care pot beneficia de dreptul de stabilire în funcție de criteriul unei legături unice care să determine dreptul național aplicabil unei societăți, problema dacă articolul 43 CE se aplică unei societăți care invocă libertatea fundamentală consacrată de acest articol, în mod similar, de altfel, problemei dacă o persoană fizică este un resortisant al unui stat membru care, pe acest temei, are posibilitatea să beneficieze de această libertate, constituie o chestiune prealabilă care, în stadiul actual al dreptului comunitar, poate fi soluționată numai de dreptul național aplicabil. În consecință, numai în cazul în care se verifică faptul că această societate beneficiază în mod efectiv de libertatea de stabilire, având în vedere condițiile prevăzute la articolul 48 CE, se ridică problema dacă societatea respectivă se confruntă cu o restricție privind această libertate în sensul articolului 43 CE.

110. Un stat membru dispune astfel de posibilitatea de a defini atât legătura specifică solicitată unei societăți pentru ca aceasta să poată fi considerată constituită potrivit dreptului său național și susceptibilă, din acest motiv, să beneficieze de dreptul de stabilire, cât și legătura solicitată pentru menținerea ulterioară a acestei calități. Aceasta cuprinde posibilitatea ca statul membru să nu permită unei societăți reglementate de dreptul său național să își păstreze această calitate, în cazul în care intenționează să se reorganizeze în alt stat membru prin deplasarea sediului său pe teritoriul acestui din urmă stat, rupând astfel legătura specifică prevăzută de dreptul național al statului membru în care a fost constituită.

Confirmarea din *Cartesio* a premisei din hotărârea *Daily Mail* a fost surprinzătoare, având în vedere seria de hotărâri ferme, de la *Centros* la *Inspire Art*, care au introdus un principiu al recunoașterii reciproce în cadrul dreptului privind libera stabilire. În timp ce acele cauze subliniază că un stat membru trebuie să recunoască legitimitatea înmatriculării unei societăți (și a sediului principal) în conformitate cu legislația unui alt stat membru și că nu trebuie să impună restricții inutile asupra dreptului de stabilire secundară, *Cartesio*, pe de altă parte, a afirmat că, în absența armonizării la nivelul UE, statul membru de înmatriculare este cel care stabilește regulile de bază privind ceea ce este necesar pentru înmatriculare^[122].

Se pare că aceste cauze nu semnalează însă, o retragere importantă a Curții de la accentul pus asupra liberalizării graduale a mobilității întreprinderilor în absența armonizării la nivelul UE. Cauzele *Vale* și *National Grid Indus*, care au urmat la scurt timp după cauza *Cartesio*, au acordat mai puțină deferență statelor membre, în ciuda faptului că au folosit același limbaj al competenței naționale de reglementare în chestiuni de drept al societăților comerciale.

^[122] Pentru discuții dacă societățile comerciale de după *Cartesio* beneficiază de un drept de stabilire prin intermediul unei transformări transfrontaliere izolate fără mutarea sediului real al societății, a se vedea O. MÖRSDORF, „The Legal Mobility of Companies Within the European Union Through Cross-Border Conversion” (2012) 49 CMLRev 629.

National Grid Indus avea ca obiect compatibilitatea unui impozit olandez la ieșirea din țară, cu ocazia transferului sediului unei societăți din Țările de Jos în Regatul Unit.^[123] Societatea nu era împiedicată să își păstreze statutul de societate olandeză nici măcar în timp ce își transfera sediul, însă, Țările de Jos o supuneau pe aceasta unui impozit la ieșire asupra valorilor latente aplicabil imediat. CJUE a decis că societatea se putea prevala de libertatea sa de stabilire în contestarea impozitului și că, deși impozitul putea fi în principiu justificat prin obiectivul asigurării unei alocări echilibrate a competențelor de impozitare între statele membre, impunerea acestuia nu se justifică în cazul de față, din cauza cerinței ca acesta să fie colectat chiar la momentul transferului.

A doua cauză era *Vale*, în care o societate înființată în conformitate cu dreptul italian, dorea să își transfere sediul în Ungaria, astfel încât să nu mai fie înmatriculată conform dreptului italian și să devină înmatriculată conform dreptului maghiar.^[124] Italia nu a încercat să împiedice transformarea transfrontalieră (i.e. transformarea din societatea italiană predecesoare într-o societate maghiară nou înmatriculată), dar Ungaria a refuzat să înmatriculeze societatea sau să permită transformarea, chiar dacă unei societăți maghiare i s-ar fi permis acest lucru. CJUE a decis că, deși statul gazdă este pe deplin îndreptățit să stabilească și să aplice propria legislație în ceea ce privește înmatricularea și transformarea societăților, art. 49 și art. 54 TFUE îi impuneau să trateze în același fel transformările interne și cele transfrontaliere și să țină cont, în mod corespunzător, de documentele relevante din statul membru de origine.

În general, însă, în ciuda îndepărtării aparent dramatice față de atitudinea de deferență acordată statelor membre în domeniul stabilirii întreprinderilor (astfel cum se reflectă în hotărârea timpurie *Daily Mail*), care a fost semnalată de CEJ în cauza *Centros*, s-a sugerat că „impactul *Centros* a fost relativ redus” și că „deplina concurență între reglementările naționale nu a ajuns încă în Europa”^[125]. În schimb, se pare că hotărârile CJUE, lipsindu-le o înțelegere profundă a politicilor dreptului comercial, au ocazionat alte modificări ale dreptului societăților comerciale în Europa, care nu erau planificate nici de către Curte, nici de către factorii politici, prin faptul că statele au trecut la eliminarea cerințelor de tipul capitalului minim și de altă natură care determinau societățile lor comerciale să se stabilească în alte state.

Rămâne de văzut dacă instituirea (după multe decenii de eforturi) unei forme societare europene, *Societas Europaea* sau statutul pentru o societate europeană^[126], va deveni o

^[123] Cauza C-371/10, *National Grid Indus* EU:C:2011:785. Pentru comentarii, a se vedea T. BIERMEYER, F. ELSENER și F. TIMBA, „The Compatibility of Corporate Exit Taxation with European Law” (2012) 9 ECFR 101; K. PANTAZATOU, „National Grid Indus: the First Case on Companies’ Exit Taxation” (2012) 23 EBLR 945; S. PEETERS, „Exit Taxation on Capital Gains in the European Union: A Necessary Consequence of Corporate Relocations?” (2013) 10 ECFR 507.

^[124] Cauza C-378/10, *VALE Építési* EU:C:2012:440. Pentru unele comentarii, a se vedea T. BIERMEYER, „Shaping the Space of Cross-Border Conversions in the EU. Between Right and Autonomy” (2013) 50 CMLRev 571; M. KRARUP, „Vale: Determining the Need for Amended Regulation Regarding Free Movement of Companies within the EU” (2013) 24 EBLR 691; J.L. HANSEN, „The Vale Decision and the Court’s Case Law on the Nationality of Companies” (2013) 10 ECFR 1.

^[125] M. GELTER, „Centros, the Freedom of Establishment for Companies, and the Court’s Accidental Vision for Corporate Law”, Fordham University European Corporate Governance Institute, Law Working Paper 287/2015.

^[126] A se vedea Regulamentul nr. 2157/2001 și Directiva 2001/86 privind statutul societății europene. În ceea ce privește contextul, a se vedea V. EDWARDS, „The European Company – Essential Tool or Eviscerated Dream?” (2003) 40 CMLRev 443. De asemenea, mai recent, Propunerea Comisiei pentru o directivă privind societățile private cu răspundere limitată cu asociat unic (*Societas Unius Personae*), COM(2014) 212, pentru facilitarea stabilirii transfrontaliere. I. WUISMAN, „The Societas Unius Personae” (2015) 12 European Company Law 34; H. KOSTER, „EU Legal Entities: New Options?” (2015) 12 European Company Law 5.

alternativă mai populară pentru facilitarea mobilității întreprinderilor europene, dată fiind dificultatea continuă a armonizării legislațiilor naționale privind societățile comerciale.

(iii) *Restricții asupra libertății de stabilire a societăților: normele privind impozitarea directă*

Multe dintre cauzele cu care a fost sesizată CEJ se refereau la restricții sau dezavantaje impuse de către statele membre societăților sau angajaților acestora^[127], ale căror sedii sociale se aflau într-un alt stat membru. Alte cauze însă, priveau restricții, în special, restricții fiscale, impuse de state societăților al căror sediu social se afla pe teritoriul statului respectiv, dar care dețineau filiale sau sucursale în alte state membre. Compatibilitatea cu dreptul UE a normelor fiscale care fac distincție între societățile și filialele rezidente și nerezidente a generat o jurisprudență vastă și complexă^[128].

În *Comisia/Franța*, Curtea a făcut o analogie între locul situării sediului social al unei societăți și locul de reședință al unei persoane fizice^[129]. Potrivit Curții, „sediul lor social (...) reprezintă elementul de legătură cu sistemul juridic al statului membru, asemeni cetățeniei în cazul persoanelor fizice”^[130]. Ea a decis că discriminarea prin intermediul legislației fiscale a sucursalelor sau agențiilor dintr-un stat membru, prin impozitarea acestora pornind de la aceeași bază cu societățile al căror sediu social se află în acel stat membru, dar neacordându-le aceleași avantaje ca și acestor societăți, constituia o încălcare a art. 49. Nici lipsa armonizării legislațiilor fiscale ale diferitelor state membre, și nici riscul comiterii evaziunii fiscale de către societăți, nu puteau justifica restricția^[131].

Cu toate acestea, CEJ a acceptat că, în anumite condiții, se poate justifica o distincție bazată pe locul situării sediului social al unei societăți sau pe locul de reședință a unei persoane fizice, în domenii precum dreptul fiscal^[132]. În cauza *Futura*, unui stat membru îi era permis să impună condiții în ceea ce privește ținerea contabilității și locul în care sunt suportate pierderile unei societăți nerezidente care deținea o sucursală, și nu un sediu principal, în acel stat, în vederea evaluării răspunderii fiscale și a pierderilor permise^[133]. Cu toate acestea, restricțiile impuse de Luxemburg, în *Futura*, au fost examinate îndeaproape

[127] Cauza 79/85, *Segers* (supra, nota 62).

[128] Pentru unele generalități, a se vedea W. HASLEHNER, „«Consistency» and Fundamental Freedoms: The Case of Direct Taxation” (2013) 50 CMLRev 737; L. CERIONI, „The «Place of Effective Management» as a Connecting Factor For Companies’ Tax Residence Within the EU vs. the Freedom of Establishment: The Need for a Rethinking?” (2012) 13 German LJ 1095; K. PANTAZATOU, „Economic and Political Considerations of the Court’s Case Law Post Crisis: An Example from Tax Law and the Internal Market” (2013) 9 Croatian Yearbook of European Law and Policy 77.

[129] Cauza 270/83, *Comisia/Franța* [1986] ECR 273, pct. 18.

[130] Cauza C-330/91, *Commerzbank* [1993] ECR I-4017, pct. 18; cauza C-264/96, *ICI/Colmer* [1998] ECR I-4695, pct. 20; cauza C-307/97, *Compagnie de Saint-Gobain/Finanzamt Aachen-Innenstadt* [1999] ECR I-6161, pct. 35; cauzele C-397 și 410/98, *Metalgesellschaft Ltd/Internal Revenue* [2001] ECR I-4727, pct. 42.

[131] Cauza C-330/91, *R/Inland Revenue Commissioners, ex p Commerzbank AG* [1993] ECR I-4017; cauza C-1/93, *Halliburton Services BV/Staatssecretaris van Financiën* [1994] ECR I-1137; cauza C-253/03, *CLT-UFA SA/Finanzamt Köln-West* [2006] ECR I-1831; cauza C-380/11, *DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C EU*: C-2012:552.

[132] Cauza 270/83, *Comisia/Franța* (supra, nota 129), pct. 19; cauza C-279/93, *Schumacker* (supra, nota 103); cauza C-80/94, *Wielockx* (supra, nota 103); cauza C-107/94, *Asscher* (supra, nota 18); cauza C-311/97, *Royal Bank of Scotland/Greციე* [1999] ECR I-2651. A se compara cu cauza C-264/96, *ICI* (supra, nota 130); cauza C-200/98, *X și Y/Riksskatteverket* [1999] ECR I-8261; cauza C-9/02, *de Lasteyrie du Saillant* [2004] ECR I-2409.

[133] Cauza C-250/95, *Futura Participations SA Singer/Administration des Contributions* [1997] ECR I-2471. Referitor la discriminarea fiscală indirectă a societăților care își au sediul principal în alte state membre, a se vedea, e.g., cauza C-254/97, *Société Baxter/Premier Ministre* [1999] ECR I-4809; cauza C-436/00, *X, Y/Riksskatteverket* [2002] ECR I-10829; cauza C-334/02, *Comisia/Franța* [2004] ECR I-2229.

din perspectiva proporționalității, iar cerința referitoare la ținerea contabilității a fost considerată ca fiind excesiv de restrictivă, chiar în absența normelor de armonizare la nivelul UE în acest domeniu. În cauza *X Holding BV*, Curtea a acceptat că legislația care împiedică o societate-mamă să formeze o singură entitate fiscală cu filialele sale din alte state membre, deși putea face aceasta cu filialele sale rezidente, se justifică prin necesitatea de a proteja alocarea competenței de a impune impozite între statele membre^[134].

În ultimii ani a existat un volum semnificativ de litigii importante, printre care și bine cunoscutele cauze *Marks & Spencer*^[135] și *Cadbury Schweppes*^[136], precum și o serie de alte cauze-test^[137], în scopul de a clarifica domeniul de aplicare și aplicabilitatea art. 49, în cazul unor legi privind impozitele aplicate societăților, a căror țință erau situațiile transfrontaliere – reglementând aspecte cum ar fi creditele fiscale, deductibilitatea pierderilor (exonerare colectivă)^[138] și impozitarea dividendelor^[139] – astfel cum erau ele aplicate în cazul societăților stabilite în mai multe state membre. Curtea a decis că, deși statele pot, în condiții corespunzătoare, să trateze în mod diferit societățile rezidente, față de cele nerezidente, precum și societățile rezidente care au filiale nerezidente, față de cele rezidente care au filiale rezidente, precum și dividendele din surse străine, față de dividendele din surse interne, în ceea ce privește normele de taxare directă, acest tratament diferit este întotdeauna supus cerinței de a demonstra o justificare rezonabilă și proporțională^[140]. Mai mult, în cazul în care un stat tratează societățile stabilite în alt stat membru în același fel cu societățile stabilite în jurisdicția sa, din perspectiva impozitării profitului el nu le poate trata în mod diferit în ceea ce privește deducerea pierderilor^[141]. Astfel, în timp ce scopurile, precum prevenirea evaziunii fiscale, combaterea aranjamentelor artificiale ori a paradisurilor fiscale sau împiedicarea societăților să beneficieze de două ori de pe urma normelor care reglementează scutirea de taxe, sunt considerate obiective legitime, CJUE a continuat să întreprindă o examinare atentă a legilor naționale despre care se pretinde că sunt necesare asigurării unor astfel de obiective^[142].

^[134] Cauza C-337/08, *X Holding BV/Staatssecretaris van Financiën* [2010] ECR I-1215. De asemenea, cauza C-231/05, *Oy AA* [2007] ECR I-6373.

^[135] Cauza C-446/03, *Marks & Spencer/Halsey* [2005] ECR I-10837.

^[136] Cauza C-196/04, *Cadbury Schweppes plc/Inland Revenue* [2006] ECR I-7995. Pentru o critică a criteriului „regimului total artificial” introdus de Curte în *Cadbury Schweppes*, a se vedea P. TRAN, „*Cadbury Schweppes plc/Commissioners of Inland Revenue: Eliminating Harmful Tax Practice or Encouraging Multinational to Shop Around the Bloc?*” (2008) 30 *Loyola LA Int'l & Comp L Rev* 77; și pentru o critică a răspunsului legal al Regatului Unit la această hotărâre, a se vedea A. LYDEN-HORN, „*Cadbury Schweppes: A Critical Look at the Future and Futility of UK Controlled Foreign Company Legislation*” (2008) 11 *Temple Int'l & Comp L* 191.

^[137] Cauzele C-253/03, *CLT-UFA* (supra, nota 131); C-347/04, *Rewe-Zentralfinanz/Finanzamt Köln-Mitte* [2007] ECR I-2647; C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation/Inland Revenue* [2006] ECR I-11673; C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation* [2006] ECR I-11753; C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation/Inland Revenue* [2007] ECR I-2107; C-201/05, *The Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue* [2008] ECR I-2875; C-362/12, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation* EU:C:2013:834.

^[138] Cauza C-18/11, *Philips Electronics UK* EU:C:2012:532.

^[139] Cauzele C-310/09, *Accor* EU:C:2011:581; C-35/11, *Test Claimants in the FII Group Litigation* EU:C:2012:707.

^[140] A se vedea, e.g., cauza C-123/11, A EU:C:2013:84 referitor la importanța principiului egalității de tratament, în măsura în care este posibil, între societățile-mamă cu filiale rezidente și cele cu filiale nerezidente.

^[141] Cauza C-48/13, *Nordea Bank Danmark* EU:C:2014:2087.

^[142] Pentru exemple recente a se vedea cauzele C-39, 40 și 41/13, *SCA Group Holding et al* EU:C:2014:1758; C-80/12, *Felixstowe Dock & Railway Company* EU:C:2014:200; C-350/11, *Argenta Spaarbank* EU:C:2013:447; C-678/11, *Comisia/Spania* EU:C:2014:2434.

(iv) *Restricții asupra libertății de stabilire a societăților comerciale: cerințe de înregistrare a navelor*

Un al doilea domeniu problemă, care a generat un volum mare de jurisprudență privind libertatea de stabilire, este cel referitor la înregistrarea navelor^[143]. În cauza *Comisia/Irlanda*, s-a reținut că este contrar art. 49 să se impună resortisanților unui alt stat membru care dețin o ambarcațiune înregistrată în Irlanda, să înființeze o societate în Irlanda^[144]. În cauza *Factortame*, Curtea a condamnat mai multe cerințe privind sediul și naționalitatea pentru înregistrarea vaselor de pescuit, dar a permis unui stat membru să prevadă ca și cerință pentru înregistrare că vasul trebuie gestionat și operațiunile sale dirijate și controlate de pe teritoriul aceluia stat membru^[145].

Cea mai importantă și controversată hotărâre până în prezent, pe acest subiect, a fost pronunțată în cauza *Viking*, care a fost discutată mai sus în contextul aplicabilității „orizontale” a art. 49 în cazul sindicatelor^[146].

Cauza C-438/05, *International Transport Workers Federation și Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP și OÜ Viking Line Eesti*
[2007] ECR I-10779

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 43 și art. 137 CE sunt acum art. 49 și art. 153 TFUE]

Viking era o societate înființată în conformitate cu dreptul finlandez, care opera nava *Rosella* pe ruta dintre Tallinn (Estonia) și Helsinki (Finlanda). *Rosella* mergea în pierdere din cauza concurenței din partea navelor estone care operau pe aceeași rută cu costuri salariale mai mici. Sub pavilion finlandez, Viking era obligată – conform dreptului finlandez și conform termenilor contractului colectiv de muncă – să plătească echipajului salarii la același nivel cu cele aplicabile în Finlanda. În consecință, Viking a planificat să schimbe pavilionul navei *Rosella* înregistrând-o în Estonia. *Finnish union of seamen*, FSU, (Uniunea finlandeză de marinari), împreună cu *International federation of transport workers' unions*, ITF, (Federația internațională a lucrătorilor în transport), au decis să inițieze o acțiune colectivă împotriva adoptării unui astfel de „pavilion de conveniență” și au solicitat uniunilor afiliate să se abțină de la a intra în negocieri cu Viking. Viking a susținut că acțiunea FSU și ITF contravenea libertății sale de stabilire. FSU și ITF, sprijinite de guvernele danez și suedez, au susținut că situația nu se încadra în sfera normelor tratatului.

CEJ

36. (...) acțiunile colective precum cele în cauză în acțiunea principală, care pot reprezenta ultima soluție a organizațiilor sindicale pentru ca revendicările acestora să aibă succes, prin care se urmărește reglementarea în mod colectiv a muncii salariate în cadrul Viking, trebuie considerate ca fiind legate în mod inextricabil de convenția colectivă pe care FSU intenționează să o încheie.

37. Rezultă că acțiunile colective (...) fac parte, în principiu, din domeniul de aplicare al articolului 43 CE.

(...)

^[143] Cauza C-246/89, *Comisia/Regatul Unit* [1991] ECR I-4585; cauza C-334/94, *Comisia/Franța* (supra, nota 62); Case C-151/96, *Comisia/Irlanda* (supra, nota 62); cauza C-299/02, *Comisia/Tările de Jos* [2004] ECR I-9761.

^[144] Cauza 93/89, *Comisia/Irlanda* [1991] ECR I-4569.

^[145] Cauza C-221/89, *Factortame* (supra, nota 4).

^[146] Cauza C-438/05, *Viking Line* (supra, nota 32); P. CHAUMETTE, „Reflagging a Vessel in the European Market and Dealing with Transnational Collective Disputes: *ITF & Finnish Seamen's Union v Viking Line*” (2010) 15 *Ocean & Coastal LJ* 1.

40. În această privință, este suficient a se aminti că, deși este adevărat că în domeniile care nu fac parte din competența Comunității, statele membre rămân, în principiu, libere să stabilească condițiile de existență a drepturilor în cauză și modalitățile de exercitare a acestor drepturi, nu este mai puțin adevărat că, în cadrul exercitării acestei competențe, statele respective sunt totuși obligate să respecte dreptul comunitar (...).

41. În consecință, împrejurarea că articolul 137 CE nu se aplică nici dreptului la grevă, nici dreptului de lock-out nu este de natură să excludă o acțiune colectivă, precum cea în cauză în acțiunea principală, de la aplicarea articolului 43 CE.

(...)

44. Dacă dreptul de a întreprinde o acțiune colectivă, inclusiv dreptul la grevă, trebuie recunoscut, așadar, ca drept fundamental care face parte integrantă din principiile generale ale dreptului comunitar a căror respectare este asigurată de Curte, nu este mai puțin adevărat că exercitarea acestuia poate fi supusă unor restricții. Într-adevăr, astfel cum se reafirmă la articolul 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, respectivele drepturi sunt protejate în conformitate cu dreptul comunitar și cu legislațiile și practicile naționale. Pe de altă parte, după cum reiese de la punctul 5 din prezenta hotărâre, potrivit dreptului finlandez, dreptul la grevă nu poate fi exercitat, printre altele, atunci când greva este contrară bunelor moravuri sau este interzisă de dreptul național sau de dreptul comunitar.

45. În această privință, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că protecția drepturilor fundamentale constituie un interes legitim de natură să justifice, în principiu, o restricție privind obligațiile impuse de dreptul comunitar, chiar în temeiul unei libertăți fundamentale garantate de tratat, cum este libera circulație a mărfurilor (a se vedea cauza C-112/00, *Schmidberger* [2003], ECR I-5659, punctul 74) sau libertatea de a presta servicii (a se vedea cauza C-36/02, *Omega* [2004], ECR I-9609, punctul 35).

46. Totuși, în Hotărârile *Schmidberger* și *Omega*, Curtea s-a pronunțat în sensul că exercitarea drepturilor fundamentale în cauză, și anume libertatea de exprimare și, respectiv, libertatea de întrunire, precum și respectarea demnității umane, nu sunt excluse din domeniul de aplicare al dispozițiilor tratatului și a considerat că exercitarea acestora trebuie să fie compatibilă cu cerințele privind drepturile protejate prin tratatul respectiv și conformă cu principiul proporționalității (a se vedea, în acest sens, Hotărârile *Schmidberger*, punctul 77, și *Omega*, punctul 36).

47. Astfel cum rezultă din considerațiile precedente, caracterul fundamental al dreptului de a întreprinde o acțiune colectivă nu este de natură să excludă din domeniul de aplicare al articolului 43 CE acțiunile colective în cauză în acțiunea principală.

CEJ a hotărât în cele din urmă că acțiunea colectivă reprezenta o restrângere a dreptului de liberă stabilire a societății Viking în Estonia, făcând mai puțin atractivă sau chiar inutilă modificarea pavilionului în acel stat și că sarcina de a stabili dacă acțiunea colectivă ar putea fi justificată ca fiind un mijloc proporțional și necesar de protecție a drepturilor lucrătorilor revenea instanței naționale. Cauza a fost supusă unor ample analize critice^[147].

(D) REZUMAT

- i. Articolul 49 poate fi invocat de un resortisant din statul membru de stabilire câtă vreme este prezent un element comunitar. Acest element constă adeseori în faptul că persoana respectivă a obținut o calificare sau o pregătire profesională în alt stat membru,

^[147] Site-ul UE, EUR-Lex, arată că, la momentul redactării lucrării de față, au fost publicate 92 de note sau comentarii. Pentru rezumate și analize mai recente, a se vedea C. BARNARD, „Free Movement and Labour Rights: Squaring the Circle?”, *University of Cambridge Legal Studies Research Paper* nr. 23/2013; D. ASHAGBOR, „Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration” (2013) 19 *ELJ* 303.

- atât timp cât situația respectivă nu implică o tentativă de „abuz” a drepturilor UE. Cu toate acestea, noțiunea de abuz sau de evitare a controlului legitim în urma unor cauze cum ar fi *Koller* referitoare la persoanele private, și *Centros* și *Cadbury Schweppes* referitoare la societățile comerciale, rămâne neclarificată.
- ii. Cauza *Viking* (și *Laval*, în cazul serviciilor) a extins în mod controversat aplicarea orizontală a dispozițiilor tratatului privind dreptul de stabilire asupra activităților sindicater, chiar dacă nu sunt actori publici cu competențe de reglementare și nu dețin puteri cvasilegislative, și chiar în cazul în care acestea acționează în temeiul dreptului lor fundamental la grevă, de a impune lock-out sau alte forme de acțiune colectivă.
 - iii. În ciuda importanței nediscriminării în domeniul stabilirii, CJUE adoptă în mare aceeași abordare față de libertatea de stabilire ca și în cazul altor domenii ale liberei circulații. Cu alte cuvinte, orice obstacol sau măsură care face mai puțin atractiv dreptul de stabilire într-un stat membru și orice restricție a „accesului pe piață” al persoanelor care urmăresc să se stabilească, indiferent dacă au un impact diferit asupra resortisanților față de neresortisanți, intră în sfera de aplicare a interdicției de la art. 49, cu excepția situației în care pot fi justificate.
 - iv. Dreptul care guvernează stabilirea societăților este mai complex decât cel referitor la persoanele fizice, în principal din cauza diferențelor dintre legislațiile naționale privind societățile comerciale. În loc să aștepte armonizarea legislativă la nivelul UE, CJUE a solicitat statelor gazdă să permită societăților constituite în mod valabil în alt stat, chiar și în conformitate cu regimuri juridice privind societățile comerciale foarte diferite, să își exercite dreptul de stabilire secundară pe teritoriul statului gazdă fără a impune restricții administrative necorespunzătoare. Deși cauzele *Daily Mail* și *Cartesio*, referitoare la ieșirea întreprinderilor dintr-un stat, arată că statul membru de înmatriculare a unei societăți (statul de origine) își păstrează dreptul de a stabili condițiile de bază pentru dobândirea și menținerea statutului de entitate înmatriculată, o serie de alte cauze, incluzând mai recent *Vale* și *National Grid Indus*, arată că Curtea examinează atent justificarea pentru o serie de alte restricții impuse de state asupra libertății de stabilire transfrontaliere a societăților.
 - v. Restricțiile fiscale impuse societăților stabilite în mai multe state membre, care caută să combine avantajele și să minimizeze dezavantajele diferitelor regimuri fiscale din diferitele state în care sunt stabilite, au fost contestate cu succes în mod regulat în ultimii ani.

4. LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR

Am văzut că dreptul de stabilire implică desfășurarea unei activități economice dintr-un loc fix situat într-un stat membru, pentru o perioadă nedeterminată de timp. Pe de altă parte, libertatea de a presta servicii presupune, în temeiul art. 56 TFUE, îndeplinirea unei activități economice pentru o perioadă temporară într-un stat membru în care nu este stabilit nici prestatorul, nici beneficiarul.

Conform cauzei *Servicii de asigurare*, în cazul în care o persoană sau o întreprindere menține un loc *permanent* de desfășurare a activității într-un stat membru, chiar dacă numai prin intermediul unui birou, ea nu se poate prevala de dreptul de a presta servicii în acel stat, ci i

se va aplica dreptul privind libertatea de stabilire^[148]. În cauza *Gebhard*, însă, am asistat la recunoașterea de către CEJ a faptului că prestarea de servicii nu își pierde caracterul *temporar* doar din cauza faptului că prestatorul ar putea fi obligat să se doteze cu infrastructura necesară, de exemplu, un birou sau cabinet, pentru a presta acele servicii^[149]. Criteriul relevant nu este simpla existență a unui birou pe teritoriul unui stat membru, ci natura temporară sau permanentă a activităților economice desfășurate acolo.

Acest lucru poate fi dificil de stabilit, în special când anumite servicii, precum construcția de clădiri mari, durează mult timp. Curtea a reținut că deși serviciile sunt prestate pe o perioadă de timp prelungită, chiar pe parcursul a mai mulți ani, nu înseamnă că art. 56 este inaplicabil^[150]. În cauza *Comisia/Portugalia*, Curtea a decis că impunerea unor reguli de autorizare privind activitatea de construcții în Portugalia era incompatibilă cu art. 56, din moment ce regulile respective impuneau aceleași cerințe pentru prestarea temporară de servicii ca și pentru stabilirea prestatorilor de servicii de construcții^[151]. Potrivit Curții, faptul că prestarea serviciilor de construcții durează, în general, o perioadă îndelungată de timp și că se poate dovedi dificil să fie diferențiată față de situația în care prestatorul este efectiv stabilit în statul membru gazdă, nu are ca efect excluderea acelor servicii din sfera art. 56 TFUE.

Curtea a hotărât, de asemenea, că, persoanele care își direcționează toate sau majoritatea serviciilor spre teritoriul unui anumit stat membru, dar păstrează locul de stabilire în afara aceluia stat, cu scopul de a se sustrage normelor care reglementează profesia respectivă adoptate de acesta din urmă (teoria abuzului/eludării legii), pot fi tratate, în anumite condiții, ca fiind stabilite în acel stat membru, încadrându-se astfel nu la art. 56 privind serviciile, ci la art. 49 privind dreptul de stabilire^[152]. Într-o astfel de situație, normele profesionale eludate prin păstrarea unui loc de stabilire într-un alt stat membru ar putea fi aplicate ca și cum aceasta ar fi fost stabilită în statul de reglementare. Cauzele în care s-a constatat o astfel de eludare sau un astfel de abuz par a fi relativ rare, statului revenindu-i în mod cert sarcina de a demonstra faptul că persoana nu își exercita doar libertățile prevăzute de tratat, ci încerca să evite cerințe legitime^[153].

Articolul 56 TFUE

În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.

[148] Cauza 205/84 (*supra*, nota 20), pct. 21. Decizia anterioară, în cauza 39/75, *Coenen/Sociaal-Economische Raad* [1975] ECR 1547, era oarecum contradictorie sub acest aspect.

[149] Cauza C-55/94, *Gebhard* (*supra*, nota 21), pct. 27.

[150] Cauza C-215/01, *Schnitzer* (*supra*, nota 23), pct. 30. Pentru discuții, a se vedea HATZOPOULOS (*supra*, nota 7).

[151] Cauza C-458/08, *Comisia/Portugalia* [2010] ECR I-11599.

[152] Cauza 33/74, *Van Binsbergen* (*supra*, nota 16), pct. 13; cauza 205/84, *Comisia/Germania* (*supra*, nota 20), pct. 22. Pentru un exemplu de restricție statală justificată în vederea împiedicării eludării normelor interne în cazul în care un prestator de servicii de radiodifuziune era stabilit în afara Regatului Țărilor de Jos, deși își îndrepta serviciile către piața din Țările de Jos, a se vedea cauza C-148/91, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie/Commissariaat voor de Media* [1993] ECR I-487; cauza C-23/93, *Tv10 SA/Commissariaat voor de Media* [1994] ECR I-4795. A se compara cu cauzele C-369 și 376/96, *Arblade* (*supra*, nota 74), pct. 32.

[153] Cauza C-212/97, *Centros* (*supra*, nota 27), pct. 29; concluziile AG în cauza C-55/94, *Gebhard* (*supra*, nota 21), pct. 84.

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot extinde beneficiul dispozițiilor prezentului capitol la prestatorii de servicii care sunt resortisanți ai unui stat tert și sunt stabiliți în cadrul Uniunii.

Articolul 56 arată că, pentru a beneficia de dreptul de a presta servicii, persoana în cauză, fizică sau juridică, trebuie să fie deja stabilită pe teritoriul UE, iar în cazul în care aceasta este o persoană fizică, ea trebuie să aibă cetățenia unui stat membru^[154]. Programul general privind libertatea de a presta servicii preciza mai detaliat că dreptul de a presta servicii era disponibil numai resortisanților stabiliți în cadrul UE sau societăților constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul UE^[155]. În cazul în care numai sediul unei societăți se află în cadrul UE, atunci activitatea acesteia trebuie să prezinte „o legătură reală și continuă” cu economia unui stat membru, alta decât legătura de cetățenie.

În absența unei baze economice în interiorul UE, societatea sau resortisantul UE stabilit în afara acesteia, nu are niciun drept, în temeiul dreptului comunitar, de a presta servicii temporare în interiorul UE^[156]. Mai întâi trebuie stabilit un sediu economic permanent pe teritoriul unui stat membru și, de la acest sediu, persoana poate presta servicii temporare în alte state membre.

Articolul 57 TFUE

În înțelesul tratatelor, sunt considerate servicii prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, în măsura în care nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor^[157].

Serviciile cuprind în special:

- (a) activități cu caracter industrial;
- (b) activități cu caracter comercial;
- (c) activități artisanale;
- (d) activitățile prestate în cadrul profesiunilor liberale.

Fără a aduce atingere dispozițiilor capitolului privind dreptul de stabilire, prestatorul poate, în vederea executării prestației, să își desfășoare temporar activitatea în statul membru în care prestează serviciul, în aceleași condiții care sunt impuse de acest stat propriilor resortisanți.

Articolul 58 exclude serviciile de transport din capitolul privind serviciile, din moment ce transporturile sunt reglementate în altă secțiune a tratatului^[158] și prevede că serviciile bancare și de asigurări asociate mișcărilor capitalurilor vor fi reglementate în conformitate cu dispozițiile tratatului privind circulația capitalurilor^[159].

Precum în cadrul capitolului privind stabilirea, art. 59 reglementează elaborarea unui Program general și emiterea anumitor directive de către Consiliu, în vederea liberalizării unor anumite servicii. Programul general care a fost elaborat era asemănător, în multe privințe, cu cel adoptat referitor la stabilire, cu accent asupra eliminării discriminării.

[154] Cauza C-290/04, FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH/Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel [2006] ECR I-9461.

[155] Programul General din 1961 (*supra*, nota 49).

[156] Cauza C-452/04, Fidium Finanz/Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht [2006] ECR I-9521.

[157] A se vedea *supra*, notele 7-11, pentru discuții.

[158] Art. 90-100 TFUE.

[159] *Supra*, Capitolul 20.

(A) EFECTUL ARTICOLULUI 56 TFUE

Capitolul privind libera circulație a serviciilor este foarte asemănător celui privind stabilirea, cu excepția faptului că activitatea în discuție este desfășurată, în cadrul statului membru, cu titlu temporar, nu permanent. La scurt timp după ce hotărârea *Reyners* a stabilit inițial că art. 49 are efect direct, cauza *Van Binsbergen* referitoare la efectul direct al art. 56 a ajuns în fața Curții^[160]. Guvernul britanic și cel irlandez au intervenit pentru a susține că, în ciuda hotărârii Curții Europene în cauza *Reyners*, domeniul prestării serviciilor era supus unor probleme mai mari de control și disciplină decât cel al stabilirii, că art. 56 și art. 57 nu ar trebui considerate ca având efect direct și că singura soluție satisfăcătoare era adoptarea anumitor directive, astfel cum prevedea tratatul.

Cauza 33/74, *Van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging
voor de Metaalnijverheid*

[1974] ECR 1299

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 59, art. 60, art. 63 și art. 66 CE sunt acum art. 56, art. 57, art. 59 și art. 62 TFUE]

Un resortisant olandez care avea calitatea de consilier juridic pentru Van Binsbergen în cadrul unei proceduri aflate pe rolul unei instanțe olandeze specializate în asigurări sociale, și-a transferat reședința din Țările de Jos în Belgia în timpul procesului. I s-a adus la cunoștință că nu își mai poate reprezenta clientul, din moment ce, conform dreptului olandez, numai persoanele stabilite în Țările de Jos puteau acționa în calitate de consilieri juridici. CEJ a fost sesizată pentru a stabili dacă art. 56 TFUE (fostul articol 59 CE) are efect direct și dacă norma olandeză era compatibilă cu acesta.

CEJ

20. În vederea eliminării progresive, pe durata perioadei de tranziție, a restricțiilor vizate la articolul 59, articolul 63 a prevăzut elaborarea unui „Program general” – stabilit prin Decizia Consiliului din 18 decembrie 1961 – a cărei punere în aplicare trebuie asigurată prin intermediul unei serii de directive.

21. În sistemul capitolului referitor la prestarea serviciilor, aceste directive sunt destinate să îndeplinească diverse funcții, prima fiind aceea de a elimina, pe durata perioadei de tranziție, restricțiile privind libertatea de prestare a serviciilor, a doua constând în introducerea, în legislațiile statelor membre, a unui ansamblu de dispoziții menite să faciliteze exercitarea efectivă a acestei libertăți, în special prin intermediul recunoașterii reciproce a calificărilor profesionale și a co-ordonării legislațiilor referitoare la exercitarea activităților independente.

22. Aceste directive au, de asemenea, sarcina de a soluționa problemele specifice rezultate din împrejurarea că, în lipsa unui sediu permanent, prestatorul ar putea să nu fie supus pe deplin normelor profesionale în vigoare în statul în care este executată prestația.

(...)

24. Prevederile articolului 59, a cărei aplicare ar trebui să fie pregătită prin intermediul directivelor pe durata perioadei de tranziție, au devenit astfel necondiționate de expirarea acestora.

25. Ele implică eliminarea oricărei discriminări față de prestator pe criteriul cetățeniei sale sau al împrejurării că acesta este stabilit în alt stat membru decât cel în care trebuie furnizată prestația.

[160] Cauza 33/74 (*supra*, nota 16).

26. În consecință, cel puțin în ceea ce privește cerința specială a cetățeniei sau a reședinței, articolele 59 și 60 cuprind o obligație de rezultat precisă, a cărei executare de către statele membre nu poate fi amânată sau periclitată de absența prevederilor care ar trebui să intervină în cadrul competențelor conferite în temeiul articolelor 63 și 66.

Curtea a identificat aici două motive pe care se bazează dispozițiile tratatului privind adoptarea de directive: mai întâi, pentru a elimina restricțiile și apoi, pentru a facilita libertatea de a presta de servicii. În ceea ce privește primul motiv, în cazul în care restricția ar fi una directă, pe criteriul cetățeniei sau al locului de stabilire, Curtea a apreciat că nu este necesară adoptarea niciunei directive, prevederea de la art. 56 putând fi valorificată în mod direct. Cerința reședinței constituia o încălcare extrem de directă, având în vedere că scopul art. 56 era eliminarea restricțiilor statale privind libertatea de a presta servicii, impuse prestatorilor nerezidenți. Mai general, restricțiile impuse pe criteriul reședinței sunt privite ca fiind susceptibile să opereze, în principal, în detrimentul resortisanților altor state membre, din moment ce nerezidenții sunt în majoritatea cazurilor străini^[161].

Trebuie observat că avocatul din *Van Binsbergen* era un resortisant care invoca art. 56 în propriul său stat membru. Aceasta nu a ridicat niciun fel de probleme, întrucât factorul relevant pentru aplicarea art. 56 este doar faptul că prestatorul trebuie să fie stabilit într-un alt stat membru decât cel al persoanei în favoarea căreia este prestat serviciul. Prestatorul poate invoca art. 56 împotriva statului în care este stabilit, atât timp cât serviciile sunt prestate unor persoane stabilite în alt stat membru^[162].

(B) SFERA ARTICOLULUI 56

(i) Necesitatea unui element interstatual

Asemănător celorlalte libertăți, capitolul din tratat referitor la servicii nu se aplică „situațiilor pur interne”, în care elementele relevante ale unei activități sunt reduse la teritoriul unui singur stat membru^[163].

În cauza *Koestler*, referitoare la o bancă din Franța care executa ordine bursiere și tranzacții de cont pentru un client stabilit în Franța, Curtea Europeană a hotărât că, deși atât prestatorul, cât și beneficiarul serviciilor erau stabiliți în același stat membru, exista o prestare de servicii în sensul art. 57, întrucât clientul s-a mutat pentru a se stabili în Germania, înainte de terminarea relației contractuale cu banca^[164]. În mod similar, în cauza *Deliège*, în care o sportivă belgiană contestase regulile de selecție ale Federației Belgiene de Judo, Curtea a respins argumentul că aceasta era o situație pur internă, bazându-se pe faptul că „un grad de extraneitate poate deriva din faptul că un atlet

^[161] Cauzele C-350/96, *Clean Car Autoservice/Landeshauptmann von Wien* [1998] ECR I-2521; C-224/97, *Giola/Land Vorarlberg* [1999] ECR I-2517; C-509/12, *Instituto Português e dos Transportes Marítimos* EU:C:2012:54.

^[162] Cauzele C-18/93, *Corsica Ferries* [1994] ECR I-1783, pct. 30; C-379/92, *Peralta* [1994] ECR I-3453, pct. 40. Pentru o „situație pur internă”, în contextul serviciilor, a se vedea cauza C-108/98, *RI.SAN/Comune di Ischia* [1999] ECR I-5219.

^[163] A se vedea cauza 52/79, *Debaue* (supra, nota 25), privind serviciile de radiodifuziune. A se compara cauza 62/79, *Coditel/SA Ciné Vog Films* [1980] ECR 881, pct. 10, 15 și cauza 352/85, *Bond van Adverteerders* (supra, nota 86), pct. 14-15, în care exista un element interstatual constând în faptul că serviciile, transmisiunile televizate prin cablu, proveneau dintr-un stat membru diferit.

^[164] Cauza 15/78, *Société Générale Alsacienne de Banque SA/Koestler* [1978] ECR 1971.

participă la competiții în alt stat membru decât acela în care este stabilit”^[165]. Mai mult, legislația de armonizare se aplică și în cazul situațiilor pur interne, în anumite sectoare în care a fost adoptată această legislație, de exemplu, în domeniul achizițiilor publice^[166]. În sfârșit, Curtea se concentrează la fel de mult (dacă nu cumva mai mult în ultima vreme) asupra mobilității serviciilor, ca și a persoanelor implicate^[167].

(ii) Libertatea de a beneficia de servicii

Articolul 56 se referă expres la libertatea de a presta servicii, iar art. 57 la drepturile prestatorului de servicii, însă nu menționează beneficiarul serviciilor. În cauza *Luisi și Carbone*, însă, Curtea de Justiție a confirmat că tratatul acoperă situația beneficiarilor în egală măsură cu cea a prestatorilor de servicii și că libertatea beneficiarului de a se deplasa reprezintă corolarul necesar al libertății prestatorului:

Rezultă că libertatea de a presta servicii include libertatea destinatarilor serviciilor de a se deplasa în alt stat membru pentru a beneficia de un serviciu acolo, fără a fi stânjeniți de restricții, chiar în legătură cu plățile, iar turiștii, beneficiarii îngrijirilor medicale și persoanele care călătoresc în scop educațional sau de afaceri trebuie să fie considerați ca fiind destinatari ai acestor servicii^[168].

Această afirmație a fost confirmată prin hotărâri ulterioare^[169], în mod special în cauza *Cowan*, în care Curtea a constatat că refuzul, conform sistemului francez privind compensarea victimelor infracțiunilor, de a despăgubi un turist englez care fusese atacat în timp ce se afla la Paris, constituia o restricție în sensul art. 56, fără a preciza cu claritate ce serviciu primise acesta^[170].

(iii) Natura comercială a serviciilor

Încadrarea unei activități de prestări de servicii la art. 56-57 depinde nu doar de elementul interstatal, ci și de natura comercială a serviciilor, în sensul că acestea trebuie furnizate în schimbul unei remunerații. Curtea Europeană a decis că serviciile remunerate nu își pierd caracterul economic nici ca urmare a faptului că prestatorul este o societate fără scop lucrativ^[171], nici din cauza unui „element aleatoriu” inerent întoarcerii, nici datorită naturii recreative sau sportive a serviciilor^[172].

În cauza *Deliège*, CEJ a hotărât, în plus, că „simplul fapt că o asociație sau federație sportivă își califică în mod unilateral membrii ca fiind atleți amatori nu înseamnă, în sine, că membrii

[165] Cauzele C-51/96 și 191/97, *Deliège/Ligue Francophone de Judi et Disciplines Associées ASBL* [2000] ECR I-2549, pct. 59; S. VAN DEN BOGAERT, Note (2000) 25 ELRev 554.

[166] V. HATZOPOULOS și T. DO, „The Case Law of the ECJ Concerning the Free Provision of Services: 2000-2005” (2006) 43 CMLRev 923.

[167] A se vedea discuția de mai jos asupra cauzelor privind accesul transfrontalier la serviciile de sănătate. Pentru o discuție mai generală, a se vedea V. HATZOPOULOS, „Recent Developments of the Case Law of the ECJ in the Field of Services” (2000) 37 CMLRev 43 și SNELL (*supra*, nota 26).

[168] Cauzele 286/82 și 26/83, *Luisi și Carbone/Ministero del Tesoro* [1984] ECR 377, pct. 16.

[169] Cauzele C-17/00, *De Coster/Collège des Bourgmestre et échevins de Watermaal-Boitsford* [2001] ECR I-9445; C-294/97, *Eurowings Luftverkehrs* (*supra*, nota 103); C-158/96, *Kohl/Union des Caisses de Maladie* [1998] ECR I-1931.

[170] Cauza 186/87, *Cowan/Le Trésor Public* [1989] ECR 195.

[171] Cauza C-70/95, *Sodemare* (*supra*, nota 22).

[172] Cauza C-275/92, *Schindler* (*supra*, nota 26), pct. 33-34. Pentru hotărâri similare privind conceptul de activitate economică conform art. 45 TFUE, a se vedea cauza 36/74, *Walrave* (*supra*, nota 29); cauza C-415/93, *Bosman* (*supra*, nota 28); cauzele C-51/96 și 191/97, *Deliège* (*supra*, nota 165); cauza C-176/96, *Lehtonen/FRBSB* [2000] ECR I-2681.

respectivi nu desfășoară activități economice”^[173], iar în cauza *Bond van Adverteerders*, Curtea a precizat că remunerația nu trebuia să provină neapărat de la beneficiarul serviciului, atât timp cât o remunerație era plătită dintr-o sursă oarecare^[174]. În cauza *Deliège*, Curtea s-a inspirat din jurisprudența sa în domeniul libertății de circulație a lucrătorilor, referitoare la caracterul „marginal sau accesoriu” al activității economice și a hotărât:

56. În această privință, trebuie să constatăm că activitățile sportive și, în special, participarea unui atlet de nivel înalt la o competiție internațională sunt susceptibile să implice prestarea mai multor servicii distincte, dar strâns legate, care s-ar putea încadra la articolul 59 [în prezent articolul 56 TFUE] din tratat, chiar dacă unele dintre aceste servicii nu sunt plătite de către beneficiari (...).

57. Spre exemplu, organizatorul unei astfel de competiții oferă atletului posibilitatea de a-și exercita activitatea sportivă în competiție cu alți concurenți și, în același timp, atleții, prin participarea la competiție, permit organizatorului să realizeze un spectacol sportiv la care publicul poate asista, pe care difuzorii de programe televizate îl pot retransmite și care poate prezenta interes pentru persoanele care lucrează în domeniul publicității, precum și pentru sponsori. Mai mult decât atât, atletul oferă propriilor sponsori un serviciu de publicitate care se bazează pe însăși activitatea sportivă^[175].

Care este situația în cazul în care remunerația pentru serviciu este oferită de către stat? Această problemă a fost evidențiată într-o serie de cauze referitoare la accesul transfrontalier la servicii medicale care amenințau să perturbe funcționarea sistemelor naționale de asistență socială^[176]. Problema apăruse anterior, în contextul predării unui curs în cadrul sistemului de învățământ național, în cauza *Humbel*, în care Curtea de Justiție a statuat că aceasta nu se încadra în sfera normelor tratatului privind serviciile:

Cauza 263/86, Belgia/Humbel

[1988] ECR 5365

17. Trăsătura esențială a remunerației constă deci în faptul că aceasta reprezintă contraechivalentul economic al prestației în cauză, contraechivalent care, de regulă, este stabilit între prestatorul și beneficiarul serviciului.

18. Or, o astfel de trăsătură lipsește în cazul cursurilor oferite în cadrul sistemului de învățământ național. Pentru început, instituind și menținând un astfel de sistem, statul nu urmărește să se angajeze în activități remunerate, ci își îndeplinește misiunea în domeniul social, cultural și de învățământ, față de populația sa. În al doilea rând, sistemul în cauză, ca regulă generală, este finanțat din bugetul public, și nu de către elevi sau părinții acestora.

19. Natura acestei activități nu este afectată de faptul că uneori, elevii sau părinții lor sunt obligați să plătească taxele școlare sau de înscriere, pentru a contribui într-o oarecare măsură la cheltuielile de funcționare ale sistemului.

^[173] Cauzele C-51/96 și 191/97 (*supra*, nota 165).

^[174] Cauza 352/85 (*supra*, nota 86); cauza C-159/90, *SPUC/Grogan* [1991] ECR I-4685, în care studenții distribuitori de informații în Irlanda, referitoare la serviciile de întrerupere a sarcinii disponibile în Regatul Unit, nu primeau nicio plată sau remunerație din partea prestatorilor efectivi ai serviciului din al doilea stat membru. În absența unei astfel de legături economice între interdicția informației și libertatea de a presta servicii, legătura dintre acestea era „prea fragilă” pentru a atrage aplicarea art. 56 TFUE.

^[175] *Supra*, nota 165.

^[176] Cauzele C-120/95, *Decker* [1998] ECR I-1831 (referitoare mai mult la mărfuri, decât la servicii); cauza C-158/96, *Kohl* (*supra*, nota 169); C-368/98, *Vanbraekel/ANMC* [2001] ECR I-5363; C-157/99, *Geraets-Smits și Peerbooms* [2001] ECR I-5473, C-385/99, *Müller-Fauré* [2003] ECR I-4509; C-372/04, *Watts/Bedford Primary Care Trust* [2006] ECR I-4325; C-444/05, *Stamatelaki/OAEE* [2007] ECR I-3185.

În schimb, Curtea a decis în cauza *Wirth* că, deși majoritatea instituțiilor de învățământ superior erau finanțate din fonduri publice, acelea care urmăreau să obțină profit și erau finanțate, în principal, din fonduri private, spre exemplu, de către studenți sau părinții acestora, puteau fi considerați prestatori de servicii în sensul art. 56 și art. 57^[177]. Acest lucru a fost confirmat în cauza *Schwarz*, în care refuzul guvernului german de a acorda o scutire fiscală părinților copiilor școlari, pe motiv că școala privată pe care o frecventau aceștia era stabilită în alt stat membru, constituia o restricție în sensul art. 56 TFUE^[178].

Distincția dintre serviciile remunerate din fonduri publice sau private, pe care se bazează aceste cauze, este însă una dificilă, aplicabilitatea raționamentului din *Humbel* fiind restrânsă, după cum demonstrează cauzele privind accesul transfrontalier la îngrijiri medicale. În cauza *Kohll*, Curtea a hotărât că tratamentul oferit de un ortodontist stabilit în alt stat membru decât reclamantul reprezenta un serviciu prestat în schimbul unei remunerații și că necesitatea de a obține autorizația prealabilă din partea instituției competente de securitate socială din statul de origine al reclamantului, înainte de rambursarea costurilor, constituia o restricție nejustificată a libertății de a beneficia de servicii transfrontaliere^[179]. Împreună cu cauzele ulterioare *Geraets-Smits/Peerbooms*^[180], *Inizan*^[181] și *Vanbraekel*^[182], această hotărâre demonstrează mult mai intens efectele potențial distructive pe care le poate produce asupra sistemelor naționale de protecție socială, decizia de a include serviciile esențiale, organizate la nivel public, în sfera dispozițiilor tratatului privind libera circulație^[183].

În cauza *Geraets-Smits/Peerbooms*, cele două reclamante aveau o asigurare pentru costurile medicale în baza programului olandez de asigurări sociale pentru persoanele al căror venit se situa sub un anumit nivel. O parte a finanțării acestui program provenea din prime individuale, altă parte de la stat și alta din subvenționarea prin alte fonduri private de asigurări. Ambele reclamante au primit tratament medical în străinătate, fără a fi obținut autorizația prealabilă din partea fondului, aparent din cauza condițiilor restrictive de autorizare care presupuneau (i) că tratamentul trebuie considerat ca fiind „normal, în cadrul cercurilor profesionale respective” și (ii) că tratamentul trebuie să fie „necesar” în sensul că nu se puteau oferi îngrijiri adecvate, fără o întârziere nejustificată, de către un prestator din statul de origine.

În abordarea întrebării dacă acest tip de cerință de autorizare prealabilă era interzis de art. 56 și art. 57, Curtea a început prin a reafirma că statele membre își păstrează competența de a organiza sistemele lor de securitate socială, sub rezerva respectării normelor

^[177] Cauza C-109/92, *Wirth/Landeshauptstadt Hannover* [1993] ECR I-6447; cauza C-159/90, *Grogan* (supra, nota 174); S. O'LEARY, Note (1992) 21 ELRev 138; cauza C-70/95, *Sodemare* (supra, nota 22), în care CEJ a examinat aplicabilitatea art. 56 în cazul condițiilor italiene privind implicarea agenților economici în furnizarea de servicii de ajutor social ale statului, cum ar fi conducerea azilurilor de bătrâni.

^[178] Cauza C-76/05, *Schwarz și Gootjes-Schwarz/Finanzamt Bergisch Gladbach* [2007] ECR I-6849. A se vedea, de asemenea, cauzele C-318/05, *Comisia/Germania* [2007] ECR I-6957; C-281/06, *Hans-Dieter și Hedwig Jundt/Finanzamt Offenburg* [2007] ECR I-12231.

^[179] Cauza C-158/96, *Kohll* (supra, nota 169). Aceasta a fost decisă în aceeași zi cu cauza paralelă C-120/95, *Decker* (supra, nota 176), care avea ca obiect cerința autorizării prealabile de către instituția de securitate socială competentă înainte de rambursarea costurilor pentru ochelarii achiziționați într-un alt stat membru. Pentru comentarii, a se vedea P. CABRAL, Note (1999) 24 ELRev 387. Pentru o cauză referitoare la accesul nediscriminatoriu la îngrijiri medicale în conformitate cu actualul art. 18 TFUE, a se vedea cauza C-411/98, *Ferlini* (supra, nota 31).

^[180] Supra, nota 151; E. STEYGER, Note (2002) 29 LIEI 97; G. DAVIES, Note (2002) 29 LIEI 27.

^[181] Cauza C-56/01, *Inizan/Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine* [2003] ECR I-12403.

^[182] Cauza C-368/98, *Vanbraekel* (supra, nota 176).

^[183] E. BROOKS, „Crossing Borders: A Critical Review of the Role of the European Court of Justice in EU Health Policy” (2012) 105 Health Policy 33.

dreptului UE^[184]. Curtea a continuat prin a examina argumentul adus de mai multe guverne, citând cauza *Humbel*, în sensul că serviciile de spitalizare nu reprezentau o activitate economică atunci când erau prestate în mod gratuit, în baza unui program de asigurări sociale.

Cauza C-157/99, *Geraets-Smits/Stichting Ziekenfonds, Peerbooms/Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen*
[2001] ECR I-5473

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 60 CE a devenit art. 57 TFUE]

55. În ceea ce privește, în special, argumentul conform căruia serviciile de spitalizare oferite în cadrul unui program de asigurări pentru cazuri de boală care prevede o intervenție în natură, precum cea organizată de către ZFW, nu ar putea fi calificată ca serviciu în sensul articolului 60 din tratat, ar trebuie observat că, departe de a se încadra într-un astfel de program, tratamentele medicale în discuție în litigiul principal, oferite în alte state membre decât cel în care persoanele vizate erau asigurate, au ocazionat remunerarea directă a unităților prestatoare de către pacienți. În această privință, trebuie acceptat că o prestație medicală furnizată într-un stat membru și plătită de către pacient nu ar trebui să înceteze să se încadreze în sfera de aplicare a libertății de a presta servicii garantată de tratat, pentru simplul fapt că rambursarea cheltuielilor ocazionate cu îngrijirile în cauză este solicitată în temeiul legislației de asigurare pentru cazuri de boală a unui alt stat membru, care prevede, în esență, o intervenție în natură.

Faptul că tratamentul spitalicesc era finanțat direct de casele de asigurări de sănătate pe baza unor convenții și tarife prestabilite, nu a eliminat un astfel de tratament din sfera art. 57. CEJ a reiterat că art. 57 nu impune ca serviciile să fie plătite de către beneficiari și a declarat că plățile efectuate de casele de asigurări de sănătate în baza unor convenții constituiau un contraechivalent pentru spital și reprezentau remunerația spitalului, care era implicat într-o activitate cu caracter economic.

Cauza *Geraets-Smits* a fost urmată de cauzele *Müller-Faure*^[185] și *Watts*^[186], care au confirmat și au extins raționamentul din această hotărâre. Ambele cauze se refereau la o cerință națională de autorizare prealabilă înainte ca persoana să se poată deplasa pentru a primi îngrijiri medicale în alt stat. *Watts*, însă, se referea la *National Health Service* (NHS) al Regatului Unit, finanțat din impozite, și nu la tipul de programe de îngrijiri medicale bazate pe asigurări, ca în cauzele anterioare. Instanța de trimitere a întrebat Curtea Europeană dacă art. 56 se aplică în situația în care reclamantul s-a deplasat în alt stat pentru îngrijiri medicale și acum solicita restituirea cheltuielilor, în ciuda faptului că NHS nu deținea fonduri pentru a plăti îngrijirile medicale primite în alt stat și în ciuda faptului că nu avea nicio obligație de a plăti îngrijirile medicale private primite în interiorul Regatului Unit.

Răspunsul Curții de Justiție a fost că art. 56 se aplică în cazul în care un pacient a beneficiat de servicii medicale în mediul spitalicesc contra cost într-un alt stat membru decât statul

^[184] Mai multe dintre cauzele privind îngrijirile medicale presupun interpretarea Regulamentului nr. 1408/71, în prezent Regulamentul nr. 883/2004, privind coordonarea transfrontalieră a sistemelor de securitate socială și în special a art. 22 din acesta, dar din perspectiva prezentului capitol, ne vom concentra numai asupra concluziilor Curții referitoare la aplicabilitatea art. 56 TFUE privind libera circulație a serviciilor.

^[185] Cauza C-385/99 (*supra*, nota 176).

^[186] Cauza C-372/04 (*supra*, nota 176).

de reședință, „indiferent de modul în care funcționează sistemul național în care este înregistrată persoana și de la care se solicită ulterior rambursarea costurilor acelor servicii”. Cu toate acestea, Curtea a refuzat să fie antrenată către examinarea problemei, dacă prestarea serviciilor de îngrijiri medicale de către NHS în cadrul Regatului Unit reprezenta prestarea unui serviciu comercial, și a declarat că „în cauza de față nu este necesar să se stabilească dacă asigurarea tratamentului medical spitalicesc în contextul unui serviciu național de sănătate cum este NHS este în sine un serviciu în sensul acestor dispoziții”.

Rezultatele din aceste cauze, raportate la starea de fapt, nu sunt prin ele însele alarmante, din moment ce Curtea a recunoscut în fiecare caz importanța finanțării stabile a sistemelor naționale de asigurări sociale, precum și caracterul justificabil al măsurilor care urmăresc să mențină un sistem național de îngrijiri medicale, echilibrat și flexibil. Cu toate acestea, fără îndoială că ele au expus unele dintre aspectele centrale ale sistemelor naționale de securitate socială, rigorilor normelor prevăzute de tratat referitoare la activitatea economică transfrontalieră^[187].

Curtea a pronunțat recent o hotărâre oarecum mai prudentă în cauza *Comisia/Spania*, care nu se referea la persoanele care se deplasează în străinătate pentru a beneficia de tratament medical, ci la persoanele care se deplasează în străinătate din alte motive, cum ar fi turismul sau educația și necesitatea îngrijirilor medicale apare în mod neașteptat pe parcursul șederii lor^[188]. Curtea a reținut că legislația spaniolă care limita nivelul de acoperire în astfel de împrejurări la cel aplicabil în statul în care s-a administrat tratamentul, nu constituie o restricție a libertății de a presta servicii. Deosebind cauza de *Vanbraekel*, în care se hotărâse că o limitare similară a nivelului de acoperire ar constitui o restricție a liberei circulații a serviciilor în cazul în care o persoană se deplasase în străinătate special pentru a beneficia de tratamentul medical programat, CEJ a hotărât că eventuala ingerință asupra liberei circulații într-o cauză care implică îngrijiri medicale neprogramate are prea „nesigură și indirectă” pentru a constitui o restricție a libertății prevăzute de tratat^[189].

În ciuda acestei hotărâri mai atente asupra chestiunii tratamentului medical neprogramat în străinătate, concluzia hotărârilor Curții rămâne că art. 56-57 TFUE se aplică oricărui serviciu, chiar dacă acesta ar putea fi un serviciu public important, care este „prestat în schimbul unei remunerații”^[190]. Granița dintre serviciile remunerate din fonduri publice și cele remunerate din fonduri private rămâne incertă. Serviciile privind îngrijirile medicale, indiferent de finanțarea acestora, se încadrează în sfera tratatului în cazul în care un pacient care s-a deplasat în alt stat și a plătit pentru îngrijirile medicale primite acolo, solicită rambursarea cheltuielilor din partea sistemului național. Normele tratatului nu prevăd nicio excepție pentru serviciile de securitate socială prestate de stat. Una dintre consecințele acestor hotărâri a fost o acțiune a legiuitorului UE – după trei ani de contestații și dez-

[187] A se vedea, e.g., în cauza C-372/04, *Watts* (*supra*, nota 176), cum s-a angajat Curtea într-o revizuire detaliată a modului în care NHS a tratat listele în scopul administrării asigurării de îngrijiri medicale.

[188] Cauza C-211/08, *Comisia/Spania* [2010] ECR I-5267.

[189] *Idem*, pct. 61-62. Pentru o critică a acestei utilizări a expresiei că unele restricții sunt „prea nesigure și indirecte” pentru a se încadra în sfera dispoziției tratatului, a se vedea S. ENCHELMAIER, „Always at Your Service (Within Limits): The ECJ's Case Law on Article 56 TFEU 2006-11” (2011) 36 ELRev 615.

[190] G. DAVIES, „Welfare as a Service” (2002) 29 LIEI 27.

bateri – constând în adoptarea unei directive de consolidare și clarificare a legislației privind accesul transfrontalier la îngrijiri medicale^[191].

(iv) *Sfera principiului egalității de tratament pentru prestatorii și beneficiarii serviciilor*

Articolul 18 TFUE cuprinde un principiu al nediscriminării pe criteriul cetățeniei în sfera de aplicare a tratatului și art. 24 din Directiva 2004/38 cuprinde, de asemenea, o regulă generală a egalității de tratament pentru cetățenii UE care sunt rezidenți pe teritoriul unui stat membru gazdă. Ce înseamnă în practică acest principiu al egalității de tratament pentru prestatorul sau beneficiarul unui serviciu de pe teritoriul altui stat membru? Acesta include toate prestațiile sociale la care este îndreptățit un resortisant rezident, la fel ca în cazul lucrătorilor? În domeniul stabilirii sau al serviciilor nu există un echivalent al art. 7 din Regulamentul nr. 492/2011 (anterior 1612/68) care conferă dreptul la egalitate de tratament în ceea ce privește avantajele sociale și fiscale, lucrătorilor și familiilor acestora.

În cauza *Italian Housing*, Curtea de Justiție a hotărât că impunerea unei cerințe de cetățenie pentru accesul la credite ipotecare cu rate reduse și locuințe sociale contravenea art. 49 TFUE privind libertatea de stabilire, dar guvernul italian a susținut că accesul la locuințe construite din fonduri publice nu ar putea fi relevant pentru exercitarea dreptului de a presta servicii, care era tocmai dreptul de a presta servicii fără obligația de a avea un loc de stabilire în acel stat. Curtea a respins acest argument, cel puțin în forma sa categorică:

Cauza 63/86, *Comisia/Italia*

[1988] ECR 29

18. După cum a arătat guvernul italian, este adevărat că, în practică, nu toate cazurile de stabilire dau naștere aceleiași necesități de identificare a unei locuințe permanente și, de regulă, această necesitate nu se resimte în cazul prestării de servicii. La fel de adevărat este că, în majoritatea cazurilor, prestatorul de servicii nu îndeplinește condițiile, de natură nediscriminatorie, legate de obiectivele legislației referitoare la locuințele sociale.

19. Totuși, nu se poate exclude, *a priori*, ca o persoană, păstrându-și locul de stabilire principal pe teritoriul unui stat membru, să fie determinată să desfășoare activități profesionale în alt stat membru pentru o perioadă de timp atât de îndelungată încât să necesite o locuință stabilă și să îndeplinească condițiile nediscriminatorii pentru accesul la locuințe sociale. Rezultă că nu se poate face nicio distincție între diferitele forme de stabilire și că prestatorii de servicii nu pot fi excluși de la beneficiul principiului fundamental al tratamentului național.

Cu alte cuvinte, ar putea fi cazul, în anumite împrejurări, ca refuzul accesului unui prestator de servicii la o locuință socială, din partea unui stat membru gazdă, să încalce tratatul.

În ceea ce privește beneficiarii serviciilor care se deplasează în alte state, am văzut mai sus, în cauza *Cowan*, că unei persoane de cetățenie engleză, ce se afla ca turist în Franța, i s-a refuzat dreptul la compensare oferit victimelor unor infracțiuni violente, care era disponibil resortisanților și rezidenților^[192]. Curtea de Justiție a citat interdicția generală a

^[191] Directiva 2011/24 [2011] JO L88/45. A se vedea S. DE LA ROSA, „The Directive on Cross-Border Healthcare or the Art of Codifying Complex Case Law” (2012) 49 CMLRev 15; M. PEETERS, „Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients’ Rights in Cross-Border Healthcare” (2012) 19 European Journal of Health Law 29.

^[192] Cauza 186/87, *Cowan* (*supra*, nota 170). A se vedea, de asemenea, cauza C-164/07, *Wood* [2008] ECR I-4143, care se referea însă, la un rezident și nu la beneficiarul sau prestatorul unui serviciu temporar.

discriminării „în sfera de aplicare a prezentului tratat” de la art. 18 TFUE^[193] și a făcut trimitere la hotărârea sa în cauza *Luisi și Carbone*, în sensul că turiștii erau acoperiți de art. 56 în calitate de beneficiari ai serviciilor:

Atunci când dreptul comunitar garantează unei persoane fizice libertatea de a se deplasa în alt stat membru, protejarea persoanei împotriva oricărui prejudiciu cauzat în acel stat membru, în aceeași modalitate cu cea oferită resortisanților sau persoanelor care își au reședința în respectivul stat, reprezintă corolarul libertății de circulație. Rezultă că interdicția discriminării se aplică destinatarilor serviciilor în sensul Tratatului, în ceea ce privește protecția împotriva riscului unui atac și dreptul de a obține despăgubirile pecuniare prevăzute de dreptul național în momentul survenirii riscului. Faptul că despăgubirile în cauză sunt finanțate de Trezoreria națională nu poate modifica normele referitoare la protecția drepturilor garantate de Tratat^[194].

Astfel, deși compensarea de către stat este finanțată din fonduri publice, asigurarea compensației nu este (conform cauzei *Humbel*^[195]) serviciul comercial prestat. În schimb, serviciile relevante în aceste cazuri, deși CEJ nu le-a identificat în mod expres, sunt probabil servicii precum cazarea și serviciile de restaurant, în schimbul cărora beneficiarii, în calitate de turiști, furnizează remunerația. Dacă, pentru a beneficia de servicii remunerate de această natură, pe parcursul șederii temporare, pe teritoriul unui stat membru, acestor turiști li se refuză egalitatea de tratament în privința unor probleme precum compensarea în caz de atac sau taxele de intrare la muzee, aceștia ar putea invoca art. 56^[196].

Pentru a concluziona, se pare că, deși nu există o garanție expresă a accesului egal la prestații sociale în contextul liberei circulații a serviciilor, garantarea egalității de tratament prevăzută la art. 18 TFUE și art. 24 din Directiva 2004/38 este posibil, totuși, să însemne că o persoană care este stabilită temporar, cu scopul de a presta sau de a beneficia de servicii, este îndreptățită la acces egal la prestații sociale și de altă natură ale statului gazdă, în cazul în care există o legătură suficientă între natura și scopul șederii temporare și natura prestației sociale solicitate.

(v) Serviciile ilegale și „imorale” în sensul articolelor 56-57

Mai multe cauze, inclusiv un curent recent de hotărâri pe tema loteriilor și a jocurilor de noroc, au ridicat problema serviciilor ilegale sau „imorale”, în legătură cu activități care sunt legale, în unele state, iar în altele nu. În mod evident, în cazul în care o persoană stabilită într-un stat membru, în care o anumită activitate este licită, dorește să presteze servicii în alt stat membru, în care această activitate nu este legală, al doilea stat poate avea motive nerezitabile pentru a restrânge furnizarea acelui serviciu. O primă întrebare este dacă

^[193] Pentru cauzele în care Curtea a hotărât că art. 18 TFUE ar putea fi baza unei pretenții de tratament discriminatoriu, fără a fi legată de altă dispoziție specială din tratat, a se vedea cauzele C-92 și C-326/92, *Phil Collins/Imtrat Handelsgesellschaft* [1993] ECR I-5145; C-274/96, *Bickel și Franz* [1998] ECR I-7637; C-411/98, *Ferlini* (supra, nota 31); C-628/11, *International Jet Management GmbH EU*: C-2014:171.

^[194] [1989] ECR 195, pct. 17; cauza C-45/93, *Comisia/Spania* [1994] ECR I-911, referitor la intrarea gratuită la muzeele naționale.

^[195] Cauza 263/86, *Belgia/Humbel* [1988] ECR 5365.

^[196] Pentru alte cauze referitoare la prestarea sau beneficierea de servicii interstatuale, a se vedea cauza C-43/95, *Data Delecta și Forsberg/MSL Dynamics* [1996] ECR I-4661; cauza C-323/95, *Hayes/Kronenberger* [1997] ECR I-1171; cauza C-122/96, *Saldanha și MTS Securities Corporation/Hiross Holdings* [1997] ECR I-5325 privind procedurile naționale care impuneau nerezidenților să ofere o garanție pentru costurile în litigiu, despre care s-a considerat că ar putea avea un efect indirect asupra comerțului cu bunuri și servicii între statele membre. A se compara cu cauza C-177/94, *Perfili* [1996] ECR I-161.

astfel de activități, cu privire la a căror legalitate statele membre nu pot ajunge la un acord, pot constitui „servicii” în sensul dreptului UE.

În cauza *Koestler*, CEJ a decis că refuzul Germaniei de a permite unei bănci franceze, care prestase servicii unui resortisant german, inclusiv o tranzacție bursieră considerată ca fiind un contract ilegal de pariare în Germania, dar nu și în Franța, să recupereze suma respectivă de la client, nu contravenea art. 56, în cazul în care același refuz se aplică și băncilor stabilite în Germania^[197]. În ciuda faptului că serviciile erau considerate ilegale în Germania, Curtea a decis că încheierea unui contract de pariare ar putea constitui un serviciu, deși Germania era îndreptățită să restrângă acel serviciu, refuzând să permită băncii introducerea unei acțiuni pentru recuperarea sumei.

În cauza *Grogan*, Curtea a examinat dacă efectuarea unei întreruperi de sarcină constituia un serviciu în sensul tratatului, cu scopul de a stabili dacă restrângerea într-un stat membru a circulației informațiilor referitoare la posibilitatea efectuării întreruperii de sarcină în alt stat era contrară art. 56^[198]. Ca răspuns la argumentul că întreruperea de sarcină nu putea fi calificată ca fiind un serviciu în sensul dreptului UE, pe motiv că este considerată imorală, CEJ a decis că nu este de competența sa „să substituie aprecierea sa celei a legiuitorului din acele state membre în care aceste activități sunt practicate în mod licit”^[199]. După cum s-a precizat în cauza *Koestler*, faptul că întreruperea de sarcină constituie un serviciu în sensul art. 56 nu înseamnă că un stat membru, în care această activitate este ilicită, nu ar putea interzice sau restrânge prestarea unor astfel de servicii pe teritoriul său de către prestatori de servicii medicale stabiliți în alt stat membru. Chiar și după cauza *Grogan*, nu este foarte clar dacă un stat membru poate restrânge accesul cetățenilor săi la servicii în alt stat membru, în cazul în care acele servicii sunt interzise sau limitate în statul de reglementare^[200].

În cauza *Schindler*, pârâții ce acționau în calitate de agenți în numele unei loterii publice germane, urmărind să promoveze acea loterie în Regatul Unit, au fost acuzați de săvârșirea unei infracțiuni conform legislației Regatului Unit privind loteriile. În momentul sesizării Curții Europene cu acea cauză, mai multe state membre au susținut că loteriile nu reprezintă o „activitate economică” în sensul tratatului, din moment ce acestea erau în mod tradițional interzise sau gestionate de autoritățile publice în interes public. Curtea a respins argumentul, hotărând că loteriile constituiau servicii furnizate în schimbul unei remunerații (prețul biletului loto) și că, deși acestea erau atent reglementate în unele state membre, ele nu erau în totalitate interzise în niciunul^[201]. Deși moralitatea loteriilor era „îndoielnică”, acestea nu puteau fi considerate „activități al căror caracter dăunător determină interzicerea lor în toate statele membre și a căror poziție conform dreptului comunitar poate fi asemănată cu aceea a activităților care implică produse ilegale”^[202].

[197] Cauza 15/78 (*supra*, nota 164).

[198] Cauza C-159/90 (*supra*, nota 174).

[199] *Idem*, pct. 20.

[200] AG din *Grogan* (*supra*, nota 174), a adoptat opinia că restricția asupra furnizării informațiilor în cazul în discuție era proporțională. Pentru o restricție indirectă a Regatului Unit, asupra accesului la serviciile de inseminare artificială din alt stat membru, care nu a fost înaintată CEJ, a se vedea *R./Human Fertilisation and Embryology Authority*, ex p. *Diane Blood* [1997] 2 CMLR 591.

[201] Cauza C-275/92, *Schindler* (*supra*, nota 26).

[202] *Idem*, pct. 32.

În mod asemănător, într-o serie de cauze privind jocurile de noroc, în ciuda faptului că acestea reprezentau servicii în sensul tratatului, Curtea a hotărât că „consecințele negative din punct de vedere moral și financiar asupra indivizilor și asupra societății asociate cu pariurile și jocurile de noroc, pot servi ca justificare a marginii de discreție a autorităților naționale”^[203]. La fel ca în toate situațiile de „justificare obiectivă” a libertăților din tratat, reglementarea unor astfel de servicii trebuie să fie făcută într-un mod real, nediscriminatoriu^[204], proporțional și consecvent^[205]. Aceste cauze au generat dezbateri naționale însușite referitoare la consecvența și coerența reglementării interne a jocurilor de noroc, în mod special în Suedia, Italia și Germania, noi cauze continuând să fie aduse în fața Curții^[206]. CJUE a dat dovadă de mai multă îngăduință față de Germania într-o cauză privind diferențele între reglementările federale din diversele landuri germane privind jocurile de noroc prin internet, făcând trimitere în cadrul motivării sale la art. 4 alin. (2) TUE privind protejarea identității naționale inerentă în structurile regionale și locale^[207].

În cauza *Jany*, Curtea a decis că dispozițiile relevante din Acordul de Asociere al UE cu Polonia, referitoare la libertatea de stabilire și la libertatea serviciilor urmau, să aibă același sens și aceeași sferă ca acelea din tratatele UE, astfel că „activitatea de prostituție desfășurată în calitate de lucrător independent poate fi considerată ca fiind un serviciu prestat în schimbul unei remunerații”^[208]. Ca răspuns la argumentele bazate pe natura imorală a serviciilor, Curtea a citat hotărârile din *Grogan* și *Schindler* și a declarat că „de parte de a fi interzisă în toate statele membre, prostituția este tolerată și chiar reglementată de majoritatea statelor membre”^[209].

Având în vedere jurisprudența anterioară constantă, este oarecum surprinzător cum a ajuns Curtea la o concluzie diferită în cauza *Josemans*, în ceea ce privește prestarea serviciilor referitoare la comercializarea de canabis de către așa numitele marijuana café-uri din Țările de Jos^[210]. Chiar dacă comercializarea de canabis în Țările de Jos era interzisă, dar tolerată de lege, totuși, Curtea a hotărât că art. 56 TFUE nu poate fi invocat pentru a contesta legislația municipală care limita accesul la astfel de café-uri la rezidenți. În ceea ce privește prestarea serviciilor de catering pentru mâncare și băuturi în astfel de cafenele, Curtea a hotărât că, deși legislația restricționa libera circulație a serviciilor, aceasta se justifică prin necesitatea de a combate turismul drogurilor. Pentru a diferenția împreju-

^[203] Cauzele C-67/98, *Zenatti* [1999] ECR I-7289; C-42/02, *Lindman* [2003] ECR I-13519; C-6/01, *Anomar* [2003] ECR I-8621; C-243/01, *Gambelli* [2003] ECR I-13031; C-338, 359 și 360/04, *Placanica, Palazzese și Sorricchio* [2007] ECR I-1891; C-447-448/08, *Sjöberg și Gerdin* [2010] ECR I-6921; C-46/08, *Carmen Media Group/Land Schleswig-Holstein* [2010] ECR I-8149; C-64/08, *Ernst Engelmann* [2010] ECR I-8219.

^[204] Pentru un exemplu de restricție nediscriminatorie care era compatibilă cu dispozițiile tratatului, a se vedea cauza C-176/11, *HIT și HIT LARIX* EU:C:2012:454.

^[205] Un exemplu de marjă largă de apreciere permisă de Curte este evident în cauzele C-316, 358-360 și 409-410/07, *Stoß* [2010] ECR I-8069 care stabilește că statele membre pot impune o cerință de autorizare pentru furnizarea de jocuri de noroc, chiar dacă operatorul, stabilit într-un alt stat membru, deține o autorizație din partea propriului stat membru. A se vedea M. SCHMIDL, „The ECJ and the National Monopoly in the Field of Gambling – Next Round” (2010) *European Law Reporter* 310; J. MULDER, „A New Chapter in the European Court of Justice Gambling Saga: A Stacked Debt” (2011) 38 *LIEI* 243.

^[206] A se vedea cauzele C-186 și 209/11, *Stanleybet International/Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon* EU:C:2013:33 privind monopolul statului grec asupra jocurilor de noroc; cauza C-344/13, *Blanco* EU:C:2014:2311 privind un impozit italian pe venit asupra câștigurilor din jocurile de noroc obținute în alte state membre; cauza C-390/12, *Pfleger* EU:C:2014:281 privind pedepsele penale austriece pentru mașinile de jocuri neautorizate.

^[207] Cauza C-156/13, *Digibet și Albers* EU:C:2014:1756.

^[208] Cauza C-268/99, *Jany* (*supra*, nota 18).

^[209] *Idem*, pct. 57.

^[210] Cauza C-137/09, *Josemans/Burgemeester van Maastricht* [2010] ECR I-13019.

rările din cauza *Josemans* (în ciuda toleranței oficiale a marijuana café-urilor) de cele din hotărârile anterioare, Curtea a subliniat că exista o interdicție în *toate* state membre în privința comercializării de substanțe narcotice, atât în temeiul dreptului internațional, cât și în temeiul dreptului UE, fapt care o distingea chiar și față de cazul prostituției^[211].

Rezultatul acestor hotărâri pare a fi acela că, sub condiția de a fi licită în unele state membre, poate chiar într-un singur stat, o activitate remunerată constituie un serviciu în sensul art. 56-57 TFUE. Cu toate acestea, statele membre își păstrează libertatea de a reglementa și de a restrânge astfel de servicii^[212], atât timp cât fac acest lucru în mod proporțional și fără o discriminare arbitrară pe criteriul cetățeniei sau al locului de stabilire^[213].

(C) JUSTIFICAREA RESTRICȚIILOR PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR

(i) Cerințele generale

Alături de motivele de justificare exprese pentru măsurile adoptate pe considerente de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, cuprinse în art. 52 TFUE, care sunt aplicabile în domeniul serviciilor prin intermediul art. 62^[214], CEJ a dezvoltat un test pentru justificări, aplicabil în egală măsură lucrătorilor, serviciilor și stabilirii, asemănătoare cu „regula rațiunii” din *Cassis de Dijon*, în contextul liberei circulații a mărfurilor^[215]. Cu toate că, în domeniul mărfurilor, aceste justificări menționate nelimitativ au fost numite în general „cerințe obligatorii”, observăm că în domeniul serviciilor este mai des folosită noțiunea de „cerințe imperative” sau noțiunea generică de „justificare obiectivă”.

Originea acestei abordări în contextul serviciilor poate fi găsită în cauza *Van Binsbergen*^[216]. Am văzut în acea cauză, cum diferite state membre au susținut că există pericole mult mai mari în domeniul libertății de a presta servicii, decât în domeniul libertății de stabilire, din moment ce eludarea reglementărilor și a controlului național ar fi mai ușoară în cazul în care prestatorii de servicii nu sunt rezidenți sau sunt – doar temporar – rezidenți pe teritoriul statului în care este prestat serviciul^[217]. Curtea de Justiție a abordat problema arătând că, deși impunerea unei cerințe de reședință ar fi probabil excesivă în acel caz anume, ca modalitate de asigurare a „respectării normelor profesionale de conduită legate de administrarea justiției și cu respectarea eticilor profesionale”, s-ar putea să nu fie întotdeauna așa^[218]. Testul justificării stabilit în cauza *Van Binsbergen* cuprinde mai multe condiții care

[211] *Idem*, pct. 76-77.

[212] A se vedea, e.g., cauza C-36/02, *Omega* (*supra*, nota 6).

[213] Observați că concluzia inițială a Curții de Justiție din *Schindler* în sensul că legislația britanică era justificată pe motive de ordine publică a fost criticată pentru că a ignorat discriminarea operată în favoarea loteriilor naționale la scară mică și pentru că a aplicat testul proporționalității prea lejer: G. STRAETMANS, Note (2000) 37 CMLRev 991 privind cauzele ulterioare asupra jocurilor de noroc, cauza C-124/97, *Läärä* [1999] ECR I-6067; Cauza C-67/98, *Zenatti* (*supra*, nota 203).

[214] A se vedea *supra*, Secțiunea 2(d).

[215] *Supra*, Capitolul 19.

[216] Cauza 33/74, *Van Binsbergen* (*supra*, nota 16); cauzele 110-111/78, *Ministère Public/Van Wesemael* [1979] ECR 5; cauza 279/80, *Webb* [1981] ECR 3305.

[217] AG Mayras în cauza *Van Binsbergen* (*supra*, nota 16), 1317. Aceste preocupări referitoare la prestarea temporară de servicii se reflectă într-o oarecare măsură în distincția dintre stabilire și servicii din directiva din 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale: Directiva 2005/36, în special art. 7-9 și considerentul 6.

[218] Cauza 33/74, *Van Binsbergen* (*supra*, nota 16), pct. 12-14; cauza 39/75, *Coenen* (*supra*, nota 148), pct. 9; cauza C-131/01, *Comisia/Italia* [2003] ECR I-1659. Pentru o cauză în care protecția creditorilor și „buna administrare a justiției”

trebuie îndeplinite pentru ca o restricție a libertății de a presta servicii să fie compatibilă cu art. 56. Aceleași patru condiții se aplică într-adevăr în cazul justificărilor privind restricțiile asupra libertății de stabilire, exact la fel ca în domeniul mărfurilor și lucrătorilor.

În primul rând, restricția trebuie să fie adoptată pentru realizarea unui interes public legitim compatibil cu obiectivele UE. Rămânând în sfera justificărilor pentru limitarea altor libertăți din tratat, Curtea a hotărât că un obiectiv economic nu este unul legitim. Astfel, scopul protejării unui anumit sector economic din cadrul unui stat membru nu este legitim^[219], deși menținerea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială în vederea protejării sănătății publice este legitimă^[220]. Chiar dacă Curtea de Justiție rămâne instanța finală cu competența de a se pronunța asupra legitimității scopului, în cauza *Finalarte*, aceasta a decis că scopul măsurii trebuie determinat în mod „obiectiv” de către instanța națională^[221]. Scopuri legitime care au fost invocate cu succes, ca motive de justificare, în cauze recente, includ protecția proprietății intelectuale^[222] și protecția calității educației postuniversitare^[223].

În al doilea rând, restricția trebuie să fie aplicabilă în mod egal și fără discriminare persoanelor stabilite pe teritoriul statului^[224]. Spre exemplu, într-o serie de cauze referitoare la restricțiile în domeniul difuzării programelor de televiziune, Curtea a reținut că, deși promovarea politicii culturale^[225] prin asigurarea unei grile de programe și prin limitarea conținutului și frecvenței reclamelor este un scop legitim, acesta nu trebuie urmărit într-un mod discriminatoriu sau protecționist^[226].

au fost considerate un obiectiv important care justifică impunerea de restricții asupra practicii colectării datoriilor a se vedea cauza C-3/95, *Reisebüro Broede/Sandker* [1996] ECR I-6511. În ceea ce privește restricțiile care împiedică avocații să își desfășoare activitatea în parteneriate cu contabilii, a se vedea cauza C-309/99, *Wouters* (*supra*, nota 31), pct. 97-99.

^[219] Cauzele C-398/95, *SETTG/Ypourgos Ergasias* [1997] ECR I-3091, pct. 22-23; C-49/98, *Finalarte* (*supra*, nota 19), pct. 39; C-221/12, *Belgacom* EU:C:2013:736; C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH/Landeshauptmann von Wien* [2010] ECR I-13927 în care obiectivul asigurării rentabilității unui linii de autobuze, fiind un obiectiv pur economic, nu putea constitui un motiv imperativ în interesul public.

^[220] A se vedea cauzele privind îngrijirile medicale la (*supra*, nota 176), în care statele nu puteau invoca obiective pur economice și pentru a invoca „riscul pentru echilibrul financiar al sistemului de securitate socială” ca justificare, acestea trebuiau să formuleze argumentul sub forma unui risc pentru sănătatea publică, nu pentru interesele economice ale statului.

^[221] Cauza C-49/98 (*supra*, nota 19), pct. 40-41.

^[222] Cauza C-53/08, *Football Association Premier League și alții* EU:C:2011:631; cauza C-351/12, *OSA* EU:C:2014:110.

^[223] Cauza C-523/12, *Dirextra Alta Formazione* EU:C:2013:831, referitoare la o cerință privind o experiență de zece ani pentru o instituție de învățământ superior pentru înscrierea studenților care aplică pentru o bursă de studii finanțată din Fondul Social European.

^[224] Pentru un exemplu de mod discriminatoriu și inadecvat de protejare a confidențialității datelor prin impunerea unei cerințe privind deținerea de acțiuni de către stat, a se vedea cauzele 3/88, *Comisia/Italia* [1989] ECR 4035; cauza C-272/91, *Comisia/Italia* (*supra*, nota 39); cauza C-101/94, *Comisia/Italia* [1996] ECR I-2691. Pentru alte cauze privind deținerea de către stat a acțiunilor și restricții prealabile la achiziționarea de capital social, a se vedea cauza C-244/11, *Comisia/Grecia* EU:C:2012:694.

^[225] Pentru o cauză în care o politică culturală referitoare la deducerea costurilor reparațiilor clădirilor declarate istorice a fost considerată un obiectiv legitim, urmărit în mod proporțional în cazul respectiv, a se vedea cauza C-87/13, *X* EU:C:2014:2459.

^[226] Cauza 352/85 (*supra*, nota 86); cauza C-288/89, *Gouda/Commissariaat voor de Media* [1991] ECR I-4007; cauza C-353/89, *Comisia/Tările de Jos* [1991] ECR I-4069. Adoptarea ulterioară a Directivei privind radiodifuziunea 89/552 [1989] JO L298/23 a generat un nou val de litigii: cauzele C-222/94, *Comisia/Regatul Unit* [1996] ECR I-4025; C-11/95, *Comisia/Belgia* [1996] ECR I-4115; C-14/96, *Denuit* [1997] ECR I-2785; C-125/06, *Comisia/Infront WM AG* [2008] ECR I-1451; C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium SA și alții/Belgian State* [2007] ECR I-11135; C-195/06, *Kom Austria/ORF* [2007] ECR I-8817. Într-o serie de cauze de anvergură referitoare la difuzarea meciurilor internaționale de fotbal, Tribunalul a confirmat deciziile Comisiei de autorizare a scutirii difuzării exclusive a tuturor meciurilor World Cup și EURO, rezervând astfel aceste meciuri pentru televiziunile cu acces liber. Restricțiile libertății de

În al treilea rând, restricția impusă prestatorului de servicii trebuie să fie *proporțională* cu necesitatea respectării normelor legitime în cauză.^[227] Verificarea proporționalității presupune să se examineze dacă regula este „corespunzătoare” sau „adekvată” pentru atingerea obiectivului său și, deși Curtea de Justiție nu a aplicat, în mod constant, în toate cauzele, această a treia parte a testului proporționalității, dacă obiectivul ar fi putut fi realizat prin alte mijloace mai puțin restrictive^[228]. Chiar în cauza *Van Binsbergen*, Curtea a decis că interesul public al bunei administrări a justiției putea fi asigurat prin solicitarea păstrării unei adrese de serviciu pe teritoriul statului, în locul unei reședințe. Faptul că prestatorul este supus unei reglementări similare în statul membru în care este stabilit, reprezintă un factor esențial în estimarea proporționalității și a necesității unei restricții^[229]. În cazul în care cerința dublează o condiție deja îndeplinită, ea impune o „povară dublă” și nu poate fi justificată^[230]. Deși în principiu, testul proporționalității trebuie aplicat de către instanța națională, Curtea ridică, în mod frecvent, care dintre cerințe sau restricții ar putea fi disproporționate în cadrul procedurii trimiterii preliminare^[231] sau direct, în cadrul acțiunilor privind neîndeplinirea obligațiilor în temeiul art. 258 TFUE (fostul art. 226 CE)^[232], ca exemplu, seria cauzelor privind serviciile de asigurare^[233].

Un exemplu recent și grăitor al abordării Curții în legătură cu proporționalitatea anumitor măsuri se regăsește într-o serie de cauze referitoare la reglementarea farmaciilor și farmaciștilor, care a determinat diverse efecte restrictive asupra liberei circulații a serviciilor și libertății de stabilire, dar care se pretindeau a fi adoptate în scopul protecției sănătății publice. Citând importanța protecției sănătății publice ca valoare exprimată în Carta a drepturilor fundamentale a UE, Curtea a pronunțat o serie de hotărâri nuanțate, reținând că un sistem de autorizare preferențială pentru anumite farmacii ale universității care aveau atribuții educaționale^[234], cerințele prealabile autorizării, cerințele de spațiu referitoare la distanța față de farmaciile existente și cerințele legate de densitatea populației

stabilire și de a presta servicii erau justificate prin protecția dreptului la informație și pentru a asigura accesul publicului larg la transmisiile televizate ale evenimentelor de importanță majoră pentru societate: cauzele T-68/08, *FIFA/Comisia* [2011] ECR II-349, T-55/08, *UEFA/Comisia* [2011] ECR II-271 și T-385/07, *FIFA/Comisia* [2011] ECR II-205.

^[227] A se vedea, e.g., cauzele referitoare la ghizii turistici, cauza C-180/89, *Comisia/Italia* [1991] ECR I-709; cauza C-154/89, *Comisia/Franța* [1991] ECR I-659; cauza C-198/89, *Comisia/Grecia* [1991] ECR I-727; cauza C-375/92, *Comisia/Spainia* [1994] ECR I-923.

^[228] Pentru o cauză interesantă privind publicitatea la alcool în Franța, în care CEJ nu a aplicat un test strict al proporționalității, a se vedea cauza C-262/02, *Comisia/Franța* [2004] ECR I-6569.

^[229] Cauza C-272/95, *Guiot și Climatec* [1996] ECR I-1905; cauzele C-369 și 376/96, *Arblade* (supra, nota 74).

^[230] Supra, Capitolul 9, în legătură cu libera circulație a mărfurilor.

^[231] Cauza 16/78, *Choquet* [1978] ECR 2293; cauza C-193/94, *Skanavi și Chyssanthakopoulos* [1996] ECR I-929 privind cerințele pentru permisul de conducere. În cauza C-49/98, *Finalarte* (supra, nota 19), pct. 49-52, Curtea a oferit un set de orientări foarte clare referitor la modul în care ar trebui instanța națională să evalueze dacă normele reprezintă o restricție proporțională. A se vedea, de asemenea, cauza C-390/99, *Canal Satélite* (supra, nota 11), pct. 34-42; cauza C-400/08, *Comisia/Spainia* (supra, nota 27).

^[232] A se vedea, e.g., cauza privind serviciile prestate de avocați, cauza 427/85, *Comisia/Germania* [1988] ECR 1123, pct. 26.

^[233] Cauza 205/84, *Comisia/Germania* (supra, nota 20); cauza 206/84, *Comisia/Irlanda* [1986] ECR 3817; cauza 220/83, *Comisia/Franța* [1986] ECR 3663; cauza 252/83, *Comisia/Danemarca* [1986] ECR 3713.

^[234] Cauza C-84/11, *Susisalo și alții* EU:C:2012:374. Pentru o cauză referitoare la justificarea restricțiilor impuse para-farmaciștilor la a vinde medicamente eliberate numai pe bază de rețetă a se vedea cauza C-159/12, *Venturini* EU:C:2013:791.

pentru deschiderea unei farmacii erau justificate în măsura în care erau proporționale și implementate în mod transparent^[235].

O a patra condiție a testului justificării, care nu a fost menționată în cauza *Van Binsbergen* și a fost evidențiată mai rar de către CEJ, dar care a fost menționată cu certitudine în cauza *Carpenter*^[236], se referă la faptul că măsura restrictivă să respecte, de asemenea, *drepturile fundamentale*^[237]. În unele cauze, măsura restrictivă în sine se pretinde a fi adoptată pentru asigurarea unui drept fundamental^[238], dar în toate cazurile se pare că, indiferent de scopul măsurii restrictive, aceasta trebuie să nu afecteze excesiv alte drepturi protejate prin Carta drepturilor fundamentale și prin principiile generale ale dreptului UE^[239].

Întrebarea, dacă restricțiile speciale privind libera circulație pot fi justificate, este una dintre întrebările care fac, în mod frecvent, obiectul litigiilor în fața Curții. În cele ce urmează, vom discuta trei serii de jurisprudență pentru a ilustra modul în care Curtea a răspuns susținerilor, în sensul că o restricție privind libera circulație a serviciilor este justificată. Aceste serii de cauze se referă la (ii) lucrătorii detașați, (iii) accesul transfrontalier la îngrijiri medicale și (iv) normele de impozitare directă.

(ii) Lucrătorii detașați

O serie importantă de hotărâri ale Curții Europene pe tema „lucrătorilor detașați” se referă la furnizarea mâinii de lucru, în mod temporar, de către un prestator de servicii dintr-un alt stat membru. Acesta este un subiect care a fost guvernat parțial de Directiva privind lucrătorii detașați^[240]. Multe dintre litigiile pe această temă priveau chestiuni care nu erau acoperite de directivă, așa încât au fost aplicate direct dispozițiile tratatului privind serviciile. Jurisprudența stabilește că apărarea intereselor forței de muncă, asigurarea bunelor relații pe piața muncii, precum și necesitatea asigurării colectării impozitelor^[241] și a prevenirii perturbărilor pe piața muncii^[242] sunt obiective legitime care pot fi urmărite de statele membre gazdă. În principiu, unui stat membru gazdă îi este permis să aplice propria legislație a muncii în cazul personalului unei societăți care furnizează servicii temporare, inclusiv în cazul angajaților neresortanți ai UE. Se aplică însă, principiul proporționalității, astfel încât impunerea unor condiții, cum ar fi cerința permiselor de muncă,

[235] Cauzele C-570 și 571/07, *Blanco Perez* [2010] ECR I-4629; C-539/11, *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* EU:C:2013:591. A se vedea R. ZAHN, „The Regulation of Healthcare in the European Union: Member States’ Discretion or a Widening of EU Law? *Femarbel and Ottica New Line*” (2014) 51 CMLRev 1521.

[236] Cauza C-60/00, *Carpenter/Home Secretary* [2002] ECR I-6279.

[237] Cauza C-260/89, *ERT/DEP* [1991] ECR I-2925, pct. 42 privind libertatea de stabilire; cauza C-370/05, *Festersen* [2007] ECR I-1129 privind libera circulație a capitalurilor.

[238] Cea mai cunoscută cauză din domeniul liberei circulații a mărfurilor este cauza C-112/00, *Schmidberger* [2003] ECR I-5659, dar în domeniul serviciilor și al stabilirii, unele cauze includ cauzele C-367/12, *Sokoll-Seebacher* EU:C:2014:68 citând libertatea fundamentală de a desfășura o activitate economică în temeiul art. 16 din Cartă și C-570 și 571/07, *Blanco Perez* [2010] ECR I-4629 privind protecția sănătății de la art. 35 din Cartă.

[239] Pentru critica lipsei de claritate a raționamentului Curții pe acest subiect în diferite cauze, a se vedea V. HATZOPOULOS, „The Court’s Approach to Services (2006-2012): From Case Law to Case Load?” (2013) 50 CMLRev 459, 485.

[240] A se vedea Directiva 96/71 [1997] JO L18/1. În 2006, Comisia a emis o comunicare cu scopul de a oferi orientări referitoare la consecințele jurisprudenței CEJ: COM(2006) 159. În 2014, a fost adoptată o nouă Directivă 2014/67 în urma cauzelor controversate discutate mai jos, pentru a completa aplicarea Directivei 96/71 [2014] JO L159/11.

[241] Cauza C-498/10, *X EU*:C:2012:635.

[242] A se vedea cauza C-307/09, *Vicoplus EU*:C:2011:64 privind perioada de tranziție anterioară aderării mai multor state central și est-europene.

este acceptabilă numai în cazul în care acestea nu dublează cerințele impuse de statul de stabilire (statul de origine) și țin cont de dovezile și garanțiile furnizate de prestatorul de servicii în statul de origine^[243].

În toate cazurile, orice susținere a statului gazdă în sensul că restricțiile legislative sunt destinate pentru protecția lucrătorilor detașați trebuie atent examinată^[244]. După cum am observat, Directiva 96/71 (și bineînțeles dispozițiile tratatului privind serviciile și stabilirea) urmărește, în mod clar, să protejeze serviciile mai mult decât lucrătorii^[245].

Până în prezent, cea mai cunoscută și dezbătută hotărâre privind lucrătorii detașați este cea din cauza *Laval*, care a urmat la scurt timp după hotărârea *Viking* discutată mai sus^[246]. În cauza *Laval*, Curtea de Justiție a hotărât că, în temeiul art. 56 TFUE nu se putea justifica o acțiune industrială sub forma unei blocade a organizațiilor sindicale suedeze împotriva unei societăți letone care, datorită costurilor sale legate de forța de muncă, considerabil reduse, a câștigat un contract de construcții pentru a desfășura lucrări temporare în Suedia, unde acțiunea industrială urmărea să oblige societatea respectivă să semneze un contract colectiv în Suedia cuprinzând condiții salariale și alte clauze privind angajarea^[247]. Curtea Europeană și-a întemeiat, de asemenea, hotărârea pe Directiva privind lucrătorii detașați, în temeiul căreia Suedia ar fi putut alege să impună o cerință legislativă privind salariul minim societății letone sau ar fi putut declara acordul colectiv relevant ca fiind universal aplicabil. Însă, sistemul suedez privind relațiile de muncă era proiectat pentru a fi descentralizat, încredințând conducerii și forței de muncă sarcina de a stabili cote salariale prin intermediul negocierilor colective. Mai mult, în sectorul construcțiilor sistemul impune ca negocierile să aibă loc de la caz la caz, la locul lucrărilor, ținând cont de calificările și sarcinile speciale ale angajaților vizati.

Cauza C-341/05, *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet* ea
[2007] ECR I-1767

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 2 și art. 136 CE au devenit art. 3 și art. 151 TFUE; art. 3 CE a fost abrogat
și înlocuit cu art. 7 TFUE și art. 13 alin. (1) și art. 21 alin. (3) TUE]

102. Organizațiile sindicale pârâte în acțiunea principală, precum și guvernul suedez arată că restricțiile în discuție sunt justificate din moment ce sunt necesare pentru a garanta protecția unui drept fundamental recunoscut de dreptul comunitar și au ca obiectiv protecția lucrătorilor, care ar constitui un motiv imperativ de interes general.

103. În această privință, este necesar să se sublinieze că dreptul de a întreprinde o acțiune colectivă care are ca scop protecția lucrătorilor din statul gazdă împotriva unei eventuale practici

[243] Cauza 279/80, *Webb* (supra, nota 216).

[244] Cauzele C-113/89, *Rush Portuguesa/Office National d'Immigration* [1990] ECR I-1417; C-43/93, *Vander Elst/Office des Migrations Internationales* [1994] ECR I-3803; C-369 și 376/96, *Arblade* (supra, nota 74); C-493/99, *Comisia/Germania* [2001] ECR I-8163; C-165/98, *Mazzoleni, Guillame și alții* [2001] ECR I-2189; C-164/99, *Portugalia Construções* [2002] ECR I-787; C-445/03, *Comisia/Luxemburg* [2004] ECR I-10191; C-244/04, *Comisia/Germania* [2006] ECR I-885; C-168/04, *Comisia/Austria* [2006] ECR I-9041; C-490/04, *Comisia/Germania* [2007] ECR I-6095; C-346/06, *Rüffert/Land Niedersachsen* [2008] ECR I-1989; C-219/08, *Comisia/Belgia* [2009] ECR I-9213; C-515/08, *Vitor Manuel dos Santos Palhota* [2010] ECR I-9133; C-498/10, X EU:C:2012:635 și C-315/13, *De Clercq EU:C:2014:2408*.

[245] După cum s-a observat în hotărârea Curții AELS în cauza E-3/12, *Norway/Jonsson* [2013] JO 277/9, pct. 58, disponibilă la www.eftacourt.int/uploads/tx_nvcases/3_12_Judgment_EN.pdf.

[246] *Supra*, notele 32-35 și text.

[247] Cauza C-341/05, *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet* ea (supra, nota 32).

de dumping social poate constitui un motiv imperativ de interes general, în sensul jurisprudenței Curții, de natură a justifica, în principiu, o restricție privind una dintre libertățile fundamentale garantate de tratat (...).

104. Trebuie să se adauge că, potrivit articolului 3 alineatul (1) literele (c) și (j) CE, acțiunea Comunității presupune nu numai „o piață internă caracterizată prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau în calea liberei circulații a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor”, ci și „o politică în domeniul social”. Articolul 2 CE prevede, într-adevăr, că în special Comunitatea are ca misiune să promoveze „o dezvoltare armonioasă, echilibrată și durabilă a activităților economice” și „un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială”.

105. Întrucât Comunitatea are, prin urmare, nu numai o finalitate economică, ci și o finalitate socială, drepturile care rezultă din dispozițiile Tratatului CE privind libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor trebuie puse în balanță cu obiectivele urmărite de politica socială, printre care figurează, astfel cum rezultă din articolul 136 CE, printre altele, îmbunătățirea condițiilor de trai și de muncă, permițând armonizarea acestora în condiții de progres, o protecție socială adecvată și dialogul social.

(...)

107. În această privință, trebuie să se sublinieze că, în principiu, o blocare efectuată de o organizație sindicală din statul membru gazdă care urmărește să garanteze lucrătorilor detașați în cadrul unei prestări de servicii transnaționale condiții de muncă și de încadrare în muncă stabilite la un anumit nivel face parte din obiectivul de protecție a lucrătorilor.

108. Cu toate acestea, trebuie să se considere că, în ceea ce privește obligațiile specifice, legate de aderarea la Convenția colectivă din domeniul construcțiilor, pe care organizațiile sindicale încearcă să le impună întreprinderilor stabilite în alte state membre printr-o acțiune colectivă precum este cea în discuție în acțiunea principală, obstacolul pe care aceasta din urmă îl presupune nu poate fi justificat în raport cu un astfel de obiectiv. Într-adevăr, în plus [față de posibilitatea Suediei, în temeiul Directivei privind lucrătorii detașați, de a impune în mod nediscriminatoriu, în legătură cu lucrătorii detașați, anumite protecții și condiții de muncă minime exprese] angajatorul acestora din urmă este obligat, ca rezultat al coordonării realizate prin Directiva 96/71, să respecte un nucleu de norme imperative de protecție minimă în statul membru gazdă.

109. În sfârșit, în ceea ce privește negocierea salarială pe care organizațiile sindicale pretind să o impună, printr-o acțiune colectivă precum cea în discuție în acțiunea principală, întreprinderilor stabilite într-un alt stat membru și care detașează în mod temporar lucrători pe teritoriul statului membru gazdă, trebuie să se sublinieze că, desigur, dreptul comunitar nu interzice statelor membre să impună unor astfel de întreprinderi respectarea normelor lor în materia salariului minim, prin mijloace adecvate (a se vedea Hotărârile *Seco* și *Desquenne & Giral*, punctul 14, *Rush Portuguesa*, punctul 18, precum și *Arblade* și alții, punctul 41).

110. Cu toate acestea, acțiuni colective precum cele din acțiunea principală nu ar putea fi justificate în raport cu obiectivul de interes general menționat la punctul 102 din prezenta hotărâre în cazul în care negocierea salarială pe care acestea urmăresc să o impună unei întreprinderi stabilite într-un alt stat membru se înscrie într-un context național marcat prin lipsa unor dispoziții, indiferent de ce natură ar fi acestea, care să fie suficient de precise și de accesibile pentru a nu face în practică imposibilă sau excesiv de dificilă determinarea, de către o astfel de întreprindere, a obligațiilor pe care ar trebui să le respecte cu privire la salariul minim (a se vedea în acest sens Hotărârea *Arblade* și alții, punctul 43).

Cauza a generat controverse enorme în Suedia și în întreaga Europă. Nu numai că a presupus perturbarea unui model social suedez mult admirat, confruntându-l cu libertățile economice din tratat, dar a făcut acest lucru în contextul „noii diversități socio-economice din cadrul Uniunii care a urmat extinderii acesteia către est”, scoțând în evidență dispari-

tățile economice importante dintre diferite părți ale Uniunii Europene^[248]. Hotărârea a fost mult criticată, în special pentru prioritizarea liberei circulații economice asupra drepturilor colective și pentru lipsa de deferență din partea instanței într-un domeniu sensibil al politicii sociale și a muncii^[249]. În același timp ea a împărțit criticii în ceea ce privește chestiuni de tipul dacă poate fi privită ca o consolidare a drepturilor lucrătorilor letoni, și nu ca o subminare a drepturilor lucrătorilor suedezi. Spre deosebire de „hotărârea înrudită” din cauza *Viking*, de mai sus^[250], care a fost în egală măsură criticată pentru calificarea acțiunii colective ca fiind restricție a libertății de stabilire, în cauza *Laval*, Curtea nu a lăsat la latitudine instanței naționale să aplice testul proporționalității, ci a statuat că acțiunea colectivă este nejustificată.

În ciuda dezbaterilor politice și publice care au urmat cauzelor *Viking* și *Laval*, directiva care a fost în cele din urmă adoptată ca răspuns parțial la controversă, Directiva 2014/67, a reprezentat o măsură de compromis destul de slabă, care stabilește posibilitatea statelor de a adopta măsuri pentru a „preveni abuzul și eludarea” termenilor directivei anterioare privind lucrătorii detașați, precum și de a îmbunătăți cooperarea între autoritățile naționale și de a consolida punerea în aplicarea normelor^[251].

(iii) Îngrijirile medicale transfrontaliere

Un alt exemplu al modului în care tratează Curtea încercările de a justifica restricțiile la libera circulație a serviciilor se regăsește în seria de cauze care guvernează accesul la îngrijiri medicale transfrontaliere, discutate mai sus^[252]. Atât în cauza *Decker*, cât și în cauza *Kohll*, Curtea a respins argumentul conform căruia echilibrul financiar al programului de securitate socială ar fi perturbat, având în vedere faptul că cheltuielile suportate trebuie rambursate exact la același nivel cu cel aplicabil în statul de origine^[253]. În cauza *Leichtle*, condițiile impuse pentru rambursarea costurilor de cazare și al altor cheltuieli asociate cu obținerea unui tratament medical la un centru de recuperare și înfrumusețare din alt stat membru au fost considerate ca excesive și nejustificate^[254].

În cauza *Geraets-Smits*^[255], Curtea a concluzionat că necesitatea unei autorizații prealabile, sub rezerva condițiilor necesității și „normalității” tratamentului obținut, putea să fie justificată prin interesul de a menține un serviciu medical și spitalicesc echilibrat, deschis

[248] C. JOERGES, „A New Alliance of De-Legalisation and Legal Formalism? Reflections on Responses to the Social Deficit of the European Integration Project” (2008) 19 *Law and Critique* 246; N. LINDSTROM, „Service Liberalization in the Enlarged EU: A Race to the Bottom or the Emergence of Transnational Political Conflict” (2010) 48 *JCMS* 1307; U. BELAVUSAU, „The Case of *Laval* in the Context of the Post-Enlargement EC Law Development” (2008) 9 *German LJ* 2279. Pentru o perspectivă critică, a se vedea D. KUKOVEC, *Hierarchies as Law* (Harvard SJD Thesis, 2015).

[249] N. REICH, „Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union – The *Laval* and *Viking* Cases before the ECJ” (2008) 9 *German LJ* 159; C. KILPATRICK, „*Laval*’s Regulatory Conundrum: Collective Standard-Setting and the Court’s New Approach to Posted Workers” (2009) 34 *ELRev* 844. A se vedea colecția de eseuri ale lui M. FREEDLAND și J. PRASSL, *Viking, Laval and Beyond* (Hart, 2015).

[250] *Supra*, nota 32.

[251] [2014] *JO* L159/11.

[252] *Supra*, nota 176; J. VAN DE GRONDEN, „Cross-Border Health Care in the EU and the Organisation of the National Health Care Systems of the Member States: The Dynamics Resulting from the European Court of Justice’s Decisions on Free Movement and Competition Law” (2008-2009) 26 *Wis Int’l LJ* 705; L. HANCHER și W. SAUTER, „One Step Beyond: From *Sodemare* to *Docmorris*: The EU’s Freedom of Establishment Case Law Concerning Healthcare” (2010) 47 *CMLRev* 117.

[253] Cauza C-120/95, *Decker* (*supra*, nota 176); cauza C-158/96, *Kohll* (*supra*, nota 169).

[254] Cauza C-8/02, *Leichtle* [2004] *ECR* I-2641.

[255] Cauza C-157/99, *Geraets-Smits* (*supra*, nota 176).

tuturor sau prin acela de a preveni riscul perturbării grave a echilibrului financiar al programului de securitate socială sau prin motive esențiale de sănătate publică în temeiul art. 52 TFUE^[256]. Cu toate acestea, cele două condiții trebuiau aplicate imparțial și în mod nediscriminatoriu, astfel încât condiția ca tratamentul urmărit să fie „normal” trebuie, de exemplu, să țină seama de descoperirile științei medicale internaționale și condiția referitoare la „necesitate” ar trebui aplicată în vederea refuzării autorizării numai în cazul în care același tratament sau unul la fel de eficient nu poate fi obținut fără o întârziere exagerată din partea unei unități cu care fondul de asigurare pentru cazuri de boală al persoanei asigurate are un acord contractual^[257]. O hotărâre similară a fost pronunțată în cauza *Müller-Fauré*, în care CEJ a făcut distincție între servicii prestate în cadrul unui spital și cele prestate în afara spitalului, reținând că măsurile restrictive erau mai ușor de justificat în cazul celor dintâi, decât în cazul celor din urmă^[258]. În cauza *Watts*, scopul „asigurării accesului suficient și permanent la o serie de tratamente echilibrate și de înaltă calitate, în cadrul spitalelor, în interiorul statului” reprezenta un obiectiv legitim, în măsura în care era aplicat în mod proporțional^[259].

Cu toate acestea, acțiunea în constatarea încălcării dreptului Uniunii introdusă de Comisie împotriva Germaniei pentru impunerea unei serii de măsuri restrictive legate de durată și de rambursare la primirea de servicii medicale într-un alt stat, a fost respinsă de CJUE pe motiv că Comisia nu își dovedise susținerile și se bazase numai pe jurisprudența anterioară a Curții, în loc să încerce să dovedească susținerile speciale din această cauză^[260].

(iv) Normele naționale de impozitare

La fel ca în contextul libertății de stabilire, în ultimii ani, s-a înregistrat o creștere a contestațiilor privind regulile naționale de impozitare pe motiv că acestea constituie restricții nejustificate la libertatea de a presta servicii. În cauze cum ar fi *Danner*^[261], *Gerritse*^[262], *FKP*^[263], *Centro Equestre da Lezíria*^[264] și *Comisia/Belgia*^[265], Curtea de Justiție a hotărât că normele fiscale restrictive puteau fi justificate pe motive precum prevenirea fraudei sau a evaziunii fiscale, supravegherea fiscală eficientă și colectarea efectivă a taxelor sau pe motive sociale, dar a respins, în mod regulat, susținerile pe baza situației de fapt din cauze^[266]. Mai mult decât atât, Curtea a arătat clar că obiective cum ar fi împiedicarea

[256] A se vedea, de asemenea, cauza C-368/98, *Vanbraekel* (*supra*, nota 176), în care un refuz de a face o plată echivalentă pentru serviciile de spitalizare primite în alt stat membru, cu autorizare prealabilă, a fost considerat ca fiind nejustificat în temeiul tratatului și al Regulamentului nr. 1408/71.

[257] A se vedea, de asemenea, cauza C-173/09, *Elchinov/Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa* [2010] ECR I-8889.

[258] Cauza C-385/99, *Müller-Fauré* (*supra*, nota 176); cauza C-512/08, *Comisia/Franța* [2010] ECR I-8833 care arată că condițiile de autorizare pot fi permise, de asemenea, atunci când se aplică serviciilor medicale ambulatorii care presupun utilizarea unor echipamente medicale importante (cum ar fi scannerele PET).

[259] Cauza C-372/04, *Watts* (*supra*, nota 176).

[260] Cauza C-562/10, *Comisia/Germania* EU:C:2012:442, pct. 24, 43, 50, 52.

[261] Cauza C-136/00, *Danner* [2002] ECR I-8147.

[262] Cauza C-234/01, *Gerritse* [2003] ECR I-5933.

[263] Cauza C-290/04, *FKP Scorpio* (*supra*, nota 154).

[264] Cauza C-345/04, *Centro Equestre da Lezíria Grande Lda/Bundesamt für Finanzen* [2007] ECR I-1425.

[265] Cauza C-433/04, *Comisia/Belgia* (*supra*, nota 79).

[266] Cauza C-53/13, *Strojirny Prostějov* EU:C:2014:2011.

scăderii bazei impozitului pe venit sau compensarea pentru nivelul scăzut al taxei plătite în statul de stabilire a societății, nu constituie scopuri legitime^[267].

Curtea a respins, de asemenea, încercările de a justifica restricțiile naționale acolo unde obiectivele pretins a fi urmărite prin astfel de măsuri sunt realizate deja prin existența legislației UE^[268]. În schimb, Curtea a arătat, de asemenea, că în absența coordonării reglementărilor statelor membre într-o anumită chestiune, o normă națională nu va fi considerată disproporționată doar pentru că este mai severă decât regulile care se aplică în alte state membre^[269]. În plus, legislația secundară a UE pentru punerea în aplicare a dispozițiilor privind libera circulație a serviciilor în anumite sectoare sau pentru anumite activități, trebuie interpretată, de asemenea, în lumina principiilor fundamentale cuprinse în tratat și în jurisprudență, inclusiv principiile referitoare la sfera excepțiilor permise și la cerințele imperative^[270]. În sfârșit, interacțiunea posibilă a dispozițiilor derogatorii cuprinse la art. 16 alin. (1) lit. b) și alin. (3) din directiva serviciilor, analizată mai jos^[271], cu justificările mai generale privind interesul public dezvoltate de Curte, ridică probleme interesante^[272].

(D) RESTRICȚIILE NEDISCRIMINATORII ÎN CADRUL ARTICOLULUI 56

În ultimii ani, a fost din ce în ce mai clar că, în domeniul liberei circulații a serviciilor, chiar și restricțiile cu adevărat nediscriminatorii, în contrast cu restricțiile indirect discriminatorii, sunt susceptibile să se încadreze în sfera art. 56 și să fie supuse testului „justificării obiective”. Deși multe dintre cauzele timpurii păreau să implice o povară mai grea sau o dublă povară și astfel, ar fi putut fi descrise ca indirect discriminatorii^[273], au existat, de asemenea, cauze privind reguli care nu împovărau mai puțin prestatorii de servicii stabiliți în statul membru respectiv, decât pe cei nestabiliți pe teritoriul acestuia, reguli care au fost totuși considerate ca fiind incompatibile cu art. 56. În ultimii ani, Curtea a declarat expres că nu este necesară constatarea niciunui fel de discriminare, ci doar a unui impediment în calea liberei circulații sau a unei restricții a accesului pe piața unui alt stat membru. În același timp, Curtea a accentuat caracterul comun al principiilor care stau la baza tuturor libertăților legate de piața internă, în această privință^[274].

^[267] A se vedea, e.g., cauza C-294/97, *Eurowings Luftverkehrs* (supra, nota 103); cauza C-422/01, *Försäkringsaktiebolaget Skandia/Riksskatteverket* [2003] ECR I-6817.

^[268] A se vedea, e.g., cauza C-158/96, *Kohll* (supra, nota 169), pct. 45-49.

^[269] Cauza C-108/96, *MacQuen* (supra, nota 77); cauza C-67/98, *Zenatti* (supra, nota 203).

^[270] A se vedea, e.g., cauzele C-205/99, *Anali/Ministerio General de l'Estado* [2001] ECR I-1271; C-470/13, *Generali-Providencia Biztosító* EU:C:2014:2469; C-358/12, *Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici* EU:C:2014:2063.

^[271] DE WITTE (infra, nota 315).

^[272] În cauza C-458/08, *Comisia/Portugalia* [2010] ECR I-11599, pct. 88, Curtea a hotărât că obligația statelor membre de la art. 16 alin. (1) din Directiva serviciilor de a asigura accesul la o activitate de servicii pe teritoriul lor, condiționând acest acces numai de îndeplinirea unor cerințe nediscriminatorii și justificate în mod obiectiv „izvorăște direct din articolul 49 EC” (în prezent art. 56 TFUE).

^[273] MARENCO (supra, nota 78); cauza C-379/92, *Peralta* (supra, nota 162), pct. 51, în care, în lipsa unei discriminări directe sau indirecte, ori a unui avantaj pentru interesele interne, s-a considerat că art. 56 TFUE nu se aplică unei interdicții de deversare a unor substanțe chimice periculoase în mare.

^[274] Cauza C-55/94, *Gebhard* (supra, nota 21), pct. 37; cauza C-390/99, *Canal Satélite* (supra, nota 11), în care jurisprudența referitoare la mărfuri și cea referitoare la servicii au fost tratate în mod unitar. Referitor la convergența libertăților, a se vedea C. BARNARD, „Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw” (2001) 26 *ELRev* 35; T. Connor, „Goods, Persons, Services and Capital in the European Union: Jurisprudential Routes to Free Movement” (2010) 11 *German LJ* 159.

Hotărârea în *Säger* a fost prima care a abordat direct problema nediscriminării^[275]. Cauza se referea la legislația germană care rezerva agenților de brevete activitățile legate de conservarea drepturilor de proprietate industrială^[276]. Guvernul britanic, citând jurisprudență anterioară^[277], a susținut că, în absența discriminării, o restricție asupra prestării de servicii nu încalcă art. 56. Avocatul general Jacobs a răspuns:

Nu pare lipsit de sens ca unei persoane care se stabilește într-un stat membru să i se ceară, de regulă, să respecte dreptul acelui stat în toate privințele. În schimb, este mai greu de înțeles de ce unei persoane stabilite într-un stat membru și prestând servicii în alte state membre, i s-ar impune să respecte toate reglementările detaliate în vigoare, în fiecare dintre aceste state. Acceptarea unei astfel de afirmații ar însemna ca noțiunea de piață unică să fie irealizabilă în domeniul serviciilor.

Din acest motiv, s-ar putea considera că serviciile ar trebui tratate mai degrabă prin analogie cu mărfurile și că restricțiile nediscriminatorii la libera circulație a serviciilor ar trebui abordate în același fel cu restricțiile nediscriminatorii la libera circulație a mărfurilor, conform seriei de jurisprudență „*Cassis de Dijon*”. Această analogie pare îndeosebi adecvată acolo unde, la fel ca în cauza de față, serviciul este de așa natură încât nu implică deplasarea fizică a prestatorului serviciului, între statele membre, ci acesta este transmis, în schimb, prin poștă sau telecomunicații. (...) Apreciem că nu este corect să se declare ca regulă generală că o măsură excede sfera [articolul 56 TFUE] din simplu motiv că nu discriminează între întreprinderile naționale și cele stabilite în alte state membre. Un astfel de punct de vedere nu este susținut nici de termenii [articolul 56 TFUE]: sfera sa este mult mai largă. Dacă am accepta o astfel de perspectivă, ar însemna că restricțiile la libertatea de a presta servicii ar trebui să fie tolerate chiar și în cazul în care le lipsește o justificare obiectivă, cu condiția ca ele să nu conducă la discriminarea întreprinderilor străine. Ar putea exista o varietate de restricții în diferite state membre, niciuna justificată în sine, care ar putea în mod colectiv să zădărnicească în totalitate obiectivele [articolul 56 TFUE] și să facă imposibilă realizarea unei piețe interne a serviciilor. Principiul ar trebuie să fie, în opinia noastră, acela că, în cazul în care o întreprindere respectă legislația statului membru în care este stabilită, ea poate presta servicii într-un alt stat membru, chiar dacă prestarea unor astfel de servicii nu ar fi, în mod normal, legală în temeiul legilor celui de-al doilea stat membru. Restricțiile impuse de acele legi nu se pot aplica întreprinderilor străine decât dacă sunt justificate de o cerință compatibilă cu obiectivele Comunității^[278].

Abordarea avocatului general era una extrem de liberalizatoare, din moment ce aproape orice lege internă care reglementează piața națională, chiar și urmărind realizarea unor politici naționale importante, este susceptibilă să fie supusă unei examinări riguroase de către Curtea Europeană din perspectiva justificării. Totuși, această abordare a fost confirmată de către Curte în mai multe hotărâri, începând cu *Alpine Investments*^[279]. Cauza avea ca obiect o interdicție prevăzută de legea olandeză asupra apelurilor nesolicitate, adică a efectuării unor apeluri telefonice nesolicitate fără consimțământul prealabil scris al per-

[275] Primele semne erau deja vizibile în cauza privind *Lawyers' Services*, referitoare la implementarea de către Germania a Directivei 77/249 referitor la exercitarea de către avocați a libertății de a presta servicii. A se vedea cauza 427/85, *Comisia/Germania* [1988] ECR 1123; cauza 292/86, *Gullung* (supra, nota 71); cauza C-294/89, *Comisia/Franța* [1991] ECR I-3591; cauza C-289/02, *AMOK* (supra, nota 79).

[276] Cauza C-76/90 (supra, nota 20).

[277] Cauza 15/78, *Koestler* (supra, nota 164); AG Gulman în cauza C-275/92, *Schindler* (supra, nota 26).

[278] Cauza C-76/90, *Säger* (supra, nota 20), 4234-4235.

[279] Cauza C-384/93, *Alpine Investments* (supra, nota 6). Pentru critică, a se vedea L. DANIELE, „Non-discriminatory Restrictions on the Free Movement of Persons” (1997) 22 ELRev 191 și C. HILSON, „Discrimination in Community Free Movement Law” (1999) 24 ELRev 445.

soanelor vizate, în vederea oferirii de servicii financiare, interdicția aplicându-se atât apelurilor efectuate în interiorul Țărilor de Jos, cât și apelurilor efectuate către alte state membre. Conform Curtii, legea lipsea operatorii de o tehnică rapidă și directă de publicitate și de contactare a potențialilor clienți din alte state membre, restricționând astfel libera circulație a serviciilor:

35. Deși este adevărat că o interdicție precum cea din acțiunea principală are un caracter general și nediscriminatoriu și că nu are ca obiect sau ca efect obținerea unui avantaj pentru piața națională în raport cu prestatorii de servicii din alte state membre, nu este mai puțin adevărat că, astfel cum s-a arătat anterior (a se vedea punctul 28), aceasta poate constitui o restricție privind libera prestare a serviciilor transfrontaliere.

36. O asemenea interdicție nu este analoagă reglementărilor privind modalitățile de vânzare pe care jurisprudența *Keck și Mithouard* le consideră ca neintrând în sfera de aplicare a articolului 30 din tratat.

37. Conform acestei jurisprudențe, aplicarea în cazul produselor provenite din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic, pe teritoriul statului membru în care se efectuează importul, anumite modalități de vânzare nu este de natură să constituie un obstacol în calea comerțului dintre statele membre dacă, în primul rând, aceste dispoziții se aplică tuturor agenților economici vizați care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și, în al doilea rând, dacă afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea atât a produselor naționale, cât și a celor provenite din alte state membre. Motivul este că aplicarea unor asemenea prevederi nu este de natură să împiedice accesul acestora din urmă pe piața statului membru în care se efectuează importul sau să îl restricționeze mai mult decât îl restricționează pe cel al produselor naționale.

38. Or, o interdicție, precum cea în discuție, este impusă de statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii și privește nu doar ofertele pe care acesta le-a făcut unor destinatari stabiliți pe teritoriul acestui stat sau care se deplasează în acest stat pentru a primi servicii, ci și ofertele adresate unor potențiali destinatari aflați pe teritoriul unui alt stat membru. De aceea, aceasta condiționează în mod direct accesul la piața serviciilor din alte state membre, putând constitui astfel un obstacol pentru comerțul intracomunitar de servicii.

Deși raționamentul nu este în totalitate clar, efectul pct. 37 și 38 este acela că o reglementare restrictivă nu va excede sferei art. 56 sau a art. 34 TFUE numai pentru că este într-adevăr nediscriminatorie, în drept și în fapt, ci doar dacă ea este *de asemenea* o restricție care nu afectează în niciun fel accesul persoanei interesate la piața mărfurilor sau a serviciilor din alt stat membru. În cazul în care se poate demonstra un efect asupra accesului unei persoane private pe piața unui alt stat membru, atunci, indiferent de efectul la fel de restrictiv asupra situațiilor pur interne ale unui stat membru, măsura în discuție se va încadra în sfera dreptului UE și va necesita o justificare obiectivă^[280].

În continuare, hotărârea din cauza *Gebhard*, în contextul libertății de stabilire, care sugera că celor patru libertăți li se aplică aceleași norme și că discriminarea nu este necesară pentru ca o măsură restrictivă să constituie un impediment la libera circulație în temeiul tratatului, a fost repetată de atunci în mai multe cauze referitoare la servicii. Într-unul din

^[280] Nu orice măsură restrictivă a fost considerată de Curte ca încadrându-se în sfera art. 56. La fel ca în cazul mărfurilor, lucrătorilor și stabilirii, unele restricții sunt considerate insuficient de directe sau semnificative pentru a fi susceptibile să aibă un impact asupra accesului pe piață: a se vedea, e.g., cauzele C-51/96 și 191/97, *Deliège* (supra, nota 165), în care s-a considerat că regulile de selecție pentru competiții ale Federației de Judo nu sunt determinanțe pentru accesul pe piața muncii; cauza C-190/98, *Graf* (supra, nota 84). Pentru o critică a inconsecvenței Curtii în acest domeniu, a se vedea S. ENCHELMAIER (supra, nota 189).

considerentele hotărârii *Arblade*, care a fost reiterat într-o serie de alte hotărâri^[281], CEJ a arătat:

Jurisprudența este constantă în sensul că articolul 59 din tratat [în prezent articolul 56 TFEU] reclamă nu numai eliminarea oricărei discriminări a prestatorului de servicii stabilit într-un alt stat membru, pe criteriul cetățeniei sale, ci și eliminarea oricărei restricții, chiar dacă se aplică în mod nediferențiat prestatorilor naționali și celor din alte state membre, dacă este de natură să interzică, să restrângă sau să facă mai puțin atrăgătoare activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, în care acesta furnizează servicii similare, în mod legal^[282].

Astfel, regulile referitoare la libertatea de circulație și piața internă au evoluat de la accentul inițial pus asupra discriminării și protecționismului și se concentrează asupra creării unei piețe unice a UE. În acest sens, orice normă națională, discriminatorie sau nu, care ar putea împiedica comerțul interstatal și mobilitatea, afectând accesul mărfurilor, persoanelor sau al serviciilor de pe o piață națională pe alta, este sancționată, în principiu, de dreptul UE și trebuie să fie justificată de statul de reglementare.

5. LEGISLAȚIA GENERALĂ PENTRU A FACILITA STABILIREA ȘI SERVICIILE: RECUNOAȘTEREA CALIFICĂRILOR PROFESIONALE

Recunoașterea calificărilor constituie o chestiune importantă, în egală măsură, pentru libera circulație a serviciilor, a lucrătorilor și pentru libertatea de stabilire, existând numeroase litigii, pe acest subiect, în fața Curții de Justiție. Cu toate acestea, în tandem cu jurisprudența în curs de dezvoltare a Curții, a existat, de asemenea, de mulți ani, un program legislativ activ privind recunoașterea calificărilor profesionale. De-a lungul timpului, UE a evoluat către o abordare exhaustivă a recunoașterii reciproce, culminând cu adoptarea unei Directive-umbrelă 2005/36 de unificare a legislației anterioare privind recunoașterea calificărilor profesionale^[283].

(A) ABORDAREA INIȚIALĂ A ARMONIZĂRII/COORDONĂRII SECTORIALE

Inițial, legiuitorul UE a căutat o abordare de armonizare sau coordonare, care s-a concentrat asupra anumitor sectoare concrete ale vieții economice sau profesionale, în vederea ajungerii la un acord între toate statele membre, cu privire la standardul minim^[284] de pregătire și educație necesare pentru calificarea în acel domeniu^[285]. Aceste directive aco-

^[281] Cauza C-165/98, *Mazzoleni și ISA* [2001] ECR I-2189, pct. 22; cauza C-49/98, *Finalarte* (supra, nota 19), pct. 28.

^[282] Cauzele C-369 și 376/96, *Arblade* (supra, nota 74), pct. 33.

^[283] Directiva 2005/36 privind recunoașterea calificărilor profesionale [2005] JO L255/22. A se vedea, de asemenea, Directiva 2013/55 [2013] JO L354/132.

^[284] Pentru o cauză în care s-a constatat o încălcare de către Austria a directivelor sectoriale privind calificările dentiștilor, constând în recunoașterea ca fiind calificate să practice a unor persoane care nu îndeplineau criteriile minime de pregătire prescise, a se vedea cauza C-437/03, *Comisia/Austria* [2005] ECR I-9373.

^[285] Aceasta a fost numită recunoaștere „pasivă”, din moment ce scopul recunoașterii active este realizat prin legislația sectorială, iar statele membre trebuie să recunoască numai în mod pasiv calificările care îndeplinesc standardele fixate de acea legislație: a se vedea K. ARMSTRONG, „Mutual Recognition”, în C. BARNARD și J. SCOTT (ed.), *The Legal Foundations of the Single Market: Unpacking the Premises* (Hart, 2002), Capitolul 9.

pereau în principal activități din sfera medicală și cea legată de sănătate – medicii de medicină generală, asistenții medicali, farmaciștii, medicii veterinari – și, de asemenea, din sfera arhitecturii. Au mai existau o serie de directive de tranziție și de altă natură privind diferite ramuri industriale, cum ar fi artizanatul, alimentele și băuturile, comerțul en gros, intermedierea, comerțul cu amănuntul și industriile de comercializare a cărbunelui^[286]. În 1977 a fost adoptată o directivă privind serviciile prestate de avocați^[287], iar în 1998, o directivă privind dreptul de stabilire al avocaților^[288].

(B) INTRODUCEREA ABORDĂRII RECUNOAȘTERII RECIPROCE

În orice caz, nu a fost deloc ușoară obținerea acordului cu privire la conținutul unor astfel de directive de „armonizare” sectorială și adoptarea acestora prin intermediul anevoiosului proces legislativ al UE. În 1974, Consiliul și-a exprimat dorința ca lucrările viitoare privind recunoașterea reciprocă să se bazeze pe „criterii flexibile și calitative” și ca directivele „să recurgă cât mai puțin posibil la prescrierea unor cerințe detaliate referitoare la formarea profesională”^[289].

Summit-ul din 1984 al Consiliului European de la Fontainebleau a marcat începutul unei noi abordări, iar cinci ani mai târziu a fost adoptată prima directivă privind recunoașterea reciprocă, Directiva 89/48 prevăzând un „sistem general de recunoaștere a diplomelor din învățământul superior acordate pentru formarea profesională cu durata minimă de trei ani”^[290]. Directiva era diferită față de directivele sectoriale anterioare, în mai multe privințe^[291].

În primul rând, ea era menită să se aplice tuturor profesiilor reglementate pentru care este necesară pregătirea de nivel universitar de cel puțin trei ani și care nu erau acoperite de o directivă specială. În al doilea rând, recunoașterea urma să se întemeieze pe principiul încrederii reciproce, fără o coordonare prealabilă a educației pregătitoare și a cursurilor de formare pentru diferitele profesii în discuție. Principiul de bază era acela că un stat membru gazdă nu poate refuza accesul la o profesie reglementată unui resortisant al unui stat membru care deține calificările necesare pentru exercitarea acelei profesii în alt stat membru^[292]. În al treilea rând, recunoașterea era acordată „produsului finit”, adică specialiștilor pe deplin calificați, cu includerea oricărei pregătiri profesionale necesare pe lângă

^[286] Pentru o cauză privind una dintre directivele de tranziție, a se vedea cauza C-58/98, *Corsten* [2000] ECR I-7919 și referitor la farmaciști cauza C-221/05, *McCauley/Pharmaceutical Society of Ireland* [2006] ECR I-6869.

^[287] Directiva 77/249 [1977] JO L78/17; cauza C-289/02, *AMOK* (*supra*, nota 79). Comisia a inițiat un control al celor două directive ale avocaților: a se vedea Raport Final: Evaluarea cadrului juridic pentru libera circulație a lucrătorilor, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

^[288] Pentru o acțiune în anularea directivei de stabilire a avocaților, a se vedea cauza C-168/98, *Luxemburg/Parlamentul și Consiliul* [2000] ECR I-9131; P. CABRAL, Note (2002) 39 CMLRev 129; cauzele C-351/01, *Comisia/Franța* [2002] ECR I-8101; C-506/04, *Wilson/Ordre des avocats du barreau de Luxembourg* [2006] ECR I-8613; cauza C-193/05, *Comisia/Luxemburg* [2006] ECR I-8673.

^[289] [1974] JO C98/1.

^[290] [1989] JO L19/16. Pentru cauze privind neimplementarea de către statele membre a Directivei 89/48, a se vedea cauzele C-216/94, *Comisia/Belgia* [1995] ECR I-2155; C-365/93, *Comisia/Grecia* [1995] ECR I-499; C-285/00, *Comisia/Franța* [2001] ECR I-3801; C-145/99, *Comisia/Italia* [2002] ECR I-2235.

^[291] Pentru un rezumat, a se vedea Bul. CE 6-1988, 11.

^[292] Cauza C-285/01, *Burbaud/Ministère de l'Emploi et de la Solidarité* [2003] ECR I-8219. Pentru o cauză similară privind un examen de selecție impus în legătură cu Directiva 93/16/CEE privind facilitarea liberei circulații a medicilor și recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și altor titluri oficiale de calificare, a se vedea cauzele C-232/99, *Comisia/Spania* [2002] ECR I-4235; C-10-11/02, *Fascicolo et al.* [2004] ECR I-11107.

diplomele universitare. În al patrulea rând, în cazul în care existau diferențe majore între state în privința învățământului și formării sau a structurii unei profesii, directiva prevedea mecanisme de echivalare, fie sub forma unei perioade de acomodare, fie a unui test de aptitudini.

Deși abordarea recunoașterii reciproce prezintă avantaje nete față de abordarea consumatoare de timp a armonizării sectoriale, există și unele dezavantaje evidente. Ea nu oferă o garanție automată persoanelor care dețin diverse calificări că vor fi acceptate să practice în orice stat membru, ci le oferă numai un punct de pornire. În cazul în care conținutul educației, fie formarea primită este neadecvată sau structura profesiei pe care o reprezintă este diferită, statele rămân libere să impună cerințe suplimentare privind un test de aptitudini sau o perioadă de acomodare^[293]. Permițând statelor membre să controleze și să supravegheze procesul de recunoaștere în fiecare etapă, această abordare se bazează extrem de mult pe încrederea reciprocă și pe adoptarea unei atitudini neprotecționiste de către autoritățile naționale competente^[294]. Cu toate acestea, abordarea recunoașterii reciproce a devenit abordarea dominantă și chiar și sectoarele în care au fost adoptate directive de armonizare au fost afectate de această abordare, cel mai recent prin intermediul clauzelor Directivei 2005/36.

Principala realizare a Directivei 89/48 a fost aceea că, în cazul în care un resortisant al UE dorea să desfășoare o profesie reglementată în orice stat membru, autoritățile competente din acel stat membru nu puteau refuza să-i acorde permisiunea, pe motivul calificării neadecvate, dacă persoana îndeplinea anumite condiții. Condițiile erau ca persoana să fi urmat echivalentul unui curs de trei ani de învățământ superior în cadrul UE și să își fi finalizat formarea profesională necesară pentru a fi calificată să se dedice „profesiei reglementate” în discuție^[295].

Îndeplinirea acestor condiții nu însemna că persoana trebuia să primească permisiune de a desfășura profesia, ci însemna că autoritățile naționale competente nu puteau refuza această permisiune doar pe motivul calificării neadecvate. În cazul în care calificările erau considerate adecvate, atunci trebuia acordată permisiunea de a practica profesia respectivă. Dacă durata pregătirii și a educației persoanei era mai mică cu cel puțin un an decât cea solicitată de statul gazdă, Directiva permitea statelor membre să solicite anumite dovezi privind experiența profesională. Pe de altă parte, dacă materiile cuprinse în educația și pregătirea persoanei erau, în mod substanțial, diferite de cele acoperite de calificarea corespunzătoare, în statul gazdă, sau dacă profesia din statul gazdă cuprindea anumite activități care nu se regăseau în cadrul profesiei reglementate în statul membru în care era

[293] Pentru o dispută privind sfera calificărilor profesionale ale unui resortisant italian care solicita recunoașterea ca inginer hidraulic în Spania, în temeiul dispozițiilor Directivei 89/48, a se vedea cauza C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos/Administración del Estado* [2005] ECR I-801.

[294] J. PERTEK, „Free Movement of Professionals and Recognition of Higher Education Diplomas” (1992) 12 YBEL 320-321. A se vedea mai general, I. LIANOS și D. GERARD, „Shifting narratives in European economic integration: trade in services, pluralism and trust”, *Centre for Law and Governance in Europe Working Paper Series* 11/2011.

[295] Pentru o profesie „nereglementată”, a se vedea cauza C-164/94, *Arantis* (supra, nota 59), privind geologii și referitor la o profesie care nu este reglementată în statul în care a fost obținută calificarea, a se vedea cauza C-149/05, *Price/Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques* [2006] ECR I-7691. Pentru definiția unei „profesii reglementate” din Directivele 89/48 [1989] JO L19/16 și 92/51 [1992] JO L208/25, care include reglementarea prin intermediul unui acord colectiv: a se vedea cauza C-234/97, *de Bobadilla* (supra, nota 92), pct. 14-21; cauza C-586/08, *Rubino/Ministero dell'Università e della Ricerca* [2009] ECR I-12013; C-372/09, *Peñarroja Fa* EU:C:2011:156 referitor la o profesie „nereglementată” în temeiul Directivei 2005/36.

obținută calificarea, statul membru gazdă putea să solicite finalizarea unei perioade de acomodare sau trecerea unui test de aptitudini^[296].

Directiva 89/48 a fost urmată de Directiva 92/51, care a completat-o pe cea dintâi și a adoptat aceeași abordare^[297]. Directiva din 1992 acoperea alte cerințe privind învățământul și pregătirea, decât cerința învățământului superior de trei ani din Directiva 89/48, cum ar fi cursurile post-liceale cu o durată de cel puțin un an care ofereau deținătorului calificarea de a desfășura o profesie reglementată. A treia directivă generală a fost Directiva 99/42, care a înlocuit șirul directivelor anterioare de tranziție și sectoriale, folosind o abordare a recunoașterii reciproce bazată pe perioadele consecutive de experiență și pe deținerea de aptitudini, și nu pe deținerea unor calificări sau diplome oficiale^[298].

Directivele 89/48 și 92/51 au fost modificate în anul 2001, împreună cu majoritatea directivelor sectoriale, de o directivă generală (așa-numită SLIM), Directiva 2001/19/CE^[299]. Directiva SLIM a simplificat procedura de coordonare din directivele generale și a introdus o serie de alte schimbări, printre care extinderea la sistemul general al noțiunii de „învățământ și formare reglementate”, impunând statelor membre să examineze experiența profesională dobândită, încorporând o parte a jurisprudenței CEJ privind diplomele din țări terțe și menționând drepturi procedurale.

(C) DIRECTIVA 2005/36 PRIVIND RECUNOAȘTEREA CALIFICĂRILOR PROFESIONALE

În 2005, practic toată legislația anterioară, în principal cele trei directive de recunoaștere reciprocă din 1989, 1992 și 1999 și douăsprezece directive sectoriale (fără a include cele două directive privind avocații^[300]), a fost unificată și înlocuită cu o singură directivă, Directiva 2005/36 privind recunoașterea calificărilor profesionale. Noua directivă păstrează aceeași abordare și aceleași principii ca și legislația anterioară privind recunoașterea reciprocă^[301].

În afară de unificare, scopul directivei din 2005 a fost acela de a păstra garanțiile conferite de fiecare dintre sistemele anterioare de recunoaștere și, în același timp, „de a crea un cadru juridic unic, coerent, bazat pe o mai mare liberalizare a prestării serviciilor, o recunoaștere automată a calificărilor și o mai mare flexibilitate a procedurilor de actualizare a directivei”. Asemănător directivei serviciilor, mai jos analizată, propunerea inițială pentru

^[296] Referitor la împrejurările în care un stat membru trebuie să permită exercitarea parțială a unei profesii, a se vedea cauza C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos* (supra, nota 293); cauza C-575/11, *Nasiopoulos* EU:C:2013:430.

^[297] Pentru o cauză referitoare la recunoașterea calificării unui profesor în temeiul Directivelor 89/48 și 92/51, a se vedea cauza C-102/02, *Beuttenbiller/Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-5405.

^[298] [1999] JO L201/77.

^[299] [2001] JO L206/1.

^[300] Aceste două directive privind avocații guvernează recunoașterea autorizației de practică a avocaților, mai degrabă decât recunoașterea calificărilor lor. Astfel, Directiva 2005/36 se aplică în cazul recunoașterii calificărilor avocaților. Directiva 2005/35 lasă, însă, neatins alte „dispoziții legale specifice privind recunoașterea calificărilor profesionale, precum cele existente în sectorul transporturilor, al intermediarilor în asigurări și al auditorilor financiari”. Pentru revizuirea celor două directive privind avocații, a se vedea supra, nota 287.

^[301] Directiva 2005/36 (supra, nota 2). Pentru o cauză interzicând statului să impună vreo cerință suplimentară privind pregătirea profesională deținătorului unei calificări profesionale ca arhitect din alt stat, a se vedea cauza C-365/13, *Ordre des architectes* EU:C:2014:280. În ceea ce privește legitimitatea în temeiul directivei, a impunerii unor cerințe privind pregătirea profesională în domeniul medicinei sau stomatologiei, a se vedea cauza C-492/12, *Conseil national de l'ordre des médecins* EU:C:2013:576.

directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale a fost modificată și diluată în diferite moduri posibile, ca răspuns la preocupările statelor membre, în special în legătură cu controlul asupra prestării temporare de servicii.

Directiva conținea câteva inovații semnificative, trei dintre acestea trebuind a fi menționate. În primul rând, Titlul II a instituit un regim mai liberalizat, conținând proceduri detaliate și termene mai stricte pentru luarea deciziilor privind prestarea temporară de servicii folosind titlul profesional original al prestatorului. În al doilea rând, partea din Titlul III privind stabilirea, referitoare la fostul sistem general de recunoaștere reciprocă, a introdus noțiunea de „platforme comune” definite la art. 15 ca un ansamblu de criterii capabile să compenseze cea mai largă gamă de diferențe semnificative care au fost identificate între cerințele de formare în cel puțin două treimi din statele membre, inclusiv toate statele membre care reglementează respectiva profesie. În al treilea rând, Titlul V a prevăzut colaborarea strânsă între autoritățile administrative competente ale statului membru gazdă și ale statului membru de origine, implicând schimburi confidentiale de informații, inclusiv în legătură cu acțiunea disciplinară întreprinsă sau sancțiunile penale impuse^[302].

Alte două evoluții importante în domeniul recunoașterii calificărilor au fost Decizia 2241/2004, care a introdus o serie de instrumente europene în folosul persoanelor, pentru a descrie calificările și competențele pe care le dețin^[303] și Cadrul European al Calificărilor (CEC), care este destinat să funcționeze ca un „mecanism de traducere și punct de referință neutru pentru compararea calificărilor în diferite sisteme de învățământ și formare și pentru a întări cooperarea și încrederea reciprocă între părțile interesate relevante”^[304].

Directiva 2005/36 a fost actualizată în 2013 prin adoptarea Directivei 2013/55, care a introdus „Cardul profesional european”, pentru a facilita recunoașterea automată la nivelul profesiilor individuale, și „Cadrele comune de formare” (în conformitate cu CEC existent), precum și încercarea de a consolida cooperarea între autoritățile naționale prin folosirea Sistemului de informare al pieței interne (IMI)^[305].

(D) SITUAȚIILE NEACOPERITE DE LEGISLAȚIE

În ciuda sferei cuprinzătoare a Directivei 2005/36 și a restului legislației privind recunoașterea reciprocă a calificărilor, va exista în continuare posibilitatea apariției unor cazuri și împrejurări în care legislația nu oferă un răspuns decisiv. Exemple de astfel de cazuri și împrejurări pot include situația în care o persoană urmărește să desfășoare o profesie care nu este reglementată în statul gazdă^[306], precum și alte circumstanțe care nu sunt acoperite de legislația secundară^[307]. În astfel de situații se aplică principiile de bază conturate

[302] Curtea, în cauza C-475/11, *Konstantinides* EU:C:2013:542, a statuat că normele care reglementează onorariile medicilor și care interzic publicitatea neprofesională nu erau acoperite de Directiva 2005/36.

[303] Decizia 2241/2004 a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru comunitar unic pentru transparența calificărilor și competențelor (Europass) [2004] JO L390/6.

[304] COM(2006) 479 și Recomandarea Parlamentului European și a Consiliului [2008] JO C11/01.

[305] În ceea ce privește sistemul IMI, a se vedea M. LOTTINI, „An Instrument of Intensified Informal Mutual Assistance: The Internal Market Information System (IMI) and the Protection of Personal Data” (2014) 20 EPL 107.

[306] Cauzele C-164/94, *Arantis* (supra, nota 59); C-234/97, *De Bobadilla* (supra, nota 92); C-372/09, *Peñarroja Fa* EU:C:2011:156.

[307] Cauzele C-31/00, *Conseil National de l'Ordre des Architectes/Dreessen* [2002] ECR I-663; C-313/01, *Morgenbesser/Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova* [2003] ECR I-13467.

de Curtea de Justiție în cauzele *Vlassopoulou*^[308] și *Heylens*^[309]: art. 49 TFUE impune autorităților statelor membre cerința de a examina cunoștințele și calificările deja recunoscute sau dobândite de persoana interesată în alt stat membru și de a motiva în mod corespunzător nerecunoașterea oricărei calificări deținute, precum și de a asigura accesul la o cale judiciară de atac^[310]. Calificările obținute de resortisanții UE în afara Uniunii Europene sunt acoperite de Directiva 2005/36, în măsura în care deținătorul are o experiență profesională atestată de cel puțin trei ani, pe teritoriul unui stat membru care a ales să ofere recunoașterea corespunzătoare calificării din țara terță^[311]. Cu toate acestea, în afara de resortisanții SEE, cetățenii țărilor nemembre care sunt stabiliți în UE nu au drepturi generale de recunoaștere reciprocă sau permisiunea de a practica în calitate de persoană care desfășoară o activitate independentă în temeiul dreptului UE, chiar și atunci când au parcurs exact același sistem de învățământ și formare ca și resortisanții UE pe teritoriul unui stat membru. Astfel, neresortisanții UE nu sunt protejați nici de tratat, nici de legislație. Într-un gest palid de recunoaștere a acestei lacune, considerentul 10 din preambulul Directivei 2005/36 declară că aceasta nu impune niciun „obstacol” în calea dreptului statelor membre de a recunoaște calificările profesionale dobândite în afara teritoriului UE de către resortisanți ai țărilor terțe, dar dispune că orice recunoaștere trebuie să respecte condițiile minime de formare pentru anumite profesii.

Trebuie reținut, de asemenea, că directiva nu acoperă „situațiile pur interne”, în sensul că solicitantul trebuie să urmărească să practice într-un stat gazdă diferit față de statul în care a obținut calificarea^[312].

În cadrul acțiunii în constatarea încălcării dreptului UE introduse de Comisie împotriva Greciei (și multe alte state membre) pentru impunerea de restricții la accesul la profesia de notar, Grecia a susținut în fața Curții că Directiva 2005/36 nu acoperea această profesie^[313]. În orice caz, CJUE a respins acest argument, hotărând că, la momentul adoptării directivei, legiuitorul UE nu a luat poziție referitor la aplicabilitatea Directivei 2005/36 în cazul activităților notarilor. Directiva 2013/55 a modificat, însă, Directiva 2005/36, prevăzând că aceasta nu se aplică în cazul notarilor numiți printr-un document oficial al guvernului.

[308] Cauza 340/89, *Vlassopoulou* (supra, nota 57).

[309] Cauzele 222/86, *Heylens* (supra, nota 56); C-372/09, *Peñarroja Fa* EU:C:2011:156.

[310] Cauzele C-586/08, *Rubino* (supra, nota 295); C-372/09, *Peñarroja Fa*, *ibidem*.

[311] Art. 3 alin. (3) din Directiva 2005/36. Acesta reflectă abordarea generală care fusese adoptată de către CEJ în legătură cu directivele anterioare în cauza C-238/98, *Hocsmann/Ministre de l'Emploi* [2000] ECR I-6623; cauza C-110/01, *Tennah-Durez/Conseil national de l'ordre des médecins* [2003] ECR I-6239, în sensul că autoritățile naționale competente trebuie să examineze toate diplomele sau dovezile calificărilor oficiale, precum și orice formare sau experiență relevantă ale unui resortisant al UE care dorește să își exercite dreptul de stabilire, indiferent dacă acestea sunt sau nu obținute în cadrul UE. A se vedea, de asemenea, cauza anterioară C-319/92, *Haim/Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* [1994] ECR I-425 privind recunoașterea perioadelor de experiență profesională în alte state membre.

[312] Art. 2 alin. (1) din Directiva 2005/36; a se vedea cauzele C-225-227/95, *Kapasakalis/Grecia* [1998] ECR I-4329, pentru o „situație pur internă” conform Directivei 89/48.

[313] Cauza C-61/08, *Comisia/Grecia* (supra, nota 40). De asemenea, cauza C-52/08, *Comisia/Portugalia* EU:C:2011:337.

6. LEGISLAȚIA GENERALĂ DE FACILITARE A STABILIRII ȘI A SERVICIILOR: DIRECTIVA SERVICIILOR

Târziu în 2006, în urma unui proces politic aprins și îndelungat, a fost adoptată Directiva 2006/123 privind serviciile în cadrul pieței interne^[314]. Deși se numește „Directiva serviciilor”, în realitate, legislația, la fel ca Directiva 2005/36 privind recunoașterea calificărilor, acoperă atât prestarea temporară de servicii, cât și libertatea de stabilire. Cunoscută inițial și ca Directiva Bolkestein, după numele comisarului care a făcut pentru prima dată propunerea, aceasta a fost o inițiativă legislativă controversată, fiind privită de unii dintre adversarii săi, care au poreclit-o „Directiva Frankenstein”, ca pe o amenințare la adresa eticii sistemelor sociale și a serviciilor publice a multor state membre. Unii consideră că opoziția față de directivă a jucat un rol în dezbaterile din Franța care au dus la un rezultat negativ al referendumului privind Tratatul Constituțional, în 2005.

În acest context vor fi abordate, în special, trei dintre întrebările privitoare la directivă. În primul rând, de ce a fost considerată ca fiind necesară o directivă *generală* privind liberalizarea prestării de servicii în UE, la atât de mult timp după Programul General din anii '60 și la mai bine de un deceniu după programul privind piața unică din anii '90? În al doilea rând, de ce a fost atât de controversat principiul „țării de origine”, principiul ce a fost esențial pentru propunerea inițială de directivă? Și în al treilea rând, care sunt principalele trăsături semnificative ale Directivei serviciilor? Aceste întrebări sunt abordate în fragmentul de mai jos.

B. DE WITTE, *Setting the Scene – How did Services get to Bolkestein and Why?*

(Pregătirea decorului – Cum au ajuns serviciile la Bolkestein și de ce?)^[315]

La începutul anilor '90, (...) exista în mod cert o abordare dublă în legătură cu instituirea și funcționarea pieței interne a serviciilor: pe de o parte, sectoarele cele mai „blocate” și mai importante din punct de vedere economic făcuseră obiectul unei legislații de piață internă sectorială, ca parte a programului din 1992 și, pe de altă parte, Curtea Europeană de Justiție instaurase un regim juridic „atotcuprinzător”, care permitea Comisiei (în cealaltă calitate a sa, de gardian al tratatelor) și firmelor sau persoanelor interesate să atace obstacolele naționale de pe piața serviciilor, care fuseseră lăsate în ființă de programul legislativ al CE.

În plus, ambele elemente ale acestei strategii juridice erau elastice și, prin urmare, capabile, în principiu, să facă față provocărilor viitoare. Abordarea *judiciară* era în mod inevitabil deschisă și, astfel, potrivită pentru a identifica noi forme de comerț cu servicii, în egală măsură cu obstacole nou apărute în calea unui astfel de comerț; ea acoperea de asemenea, lacune rămase chiar și acolo unde fusese adoptată legislație privind piața internă. Abordarea *legislativă* nu expira la finalul termenului fixat de programul din 1992, ci putea fi folosită și mai târziu, pentru a face față sectoarelor-problemă nou apărute. (...)

(...)

Când și de ce a început Comisia să considere că această abordare dublă nu era suficientă pentru instituirea unei „reale” piețe unice a serviciilor? O explicație ar putea fi slăbiciunea inerentă a ramurii judiciare în cadrul abordării duble. Există o suspiciune serioasă în sensul că Curtea Euro-

^[314] Directiva 2006/123/CE (*supra*, nota 3).

^[315] B. DE WITTE, „Setting the Scene: How did Services get to Bolkestein and Why?”, EUI Working Papers 20/2007; C. BARNARD, „Unravelling the Services Directive” (2008) 45 CMLRev 323.

peană de Justiție, în jurisprudența sa, nu se ocupa decât de proverbialul vârf al aisbergului și că majoritatea obstacolelor din calea comerțului cu servicii rămăneau ascunse sub această suprafață, deoarece Comisia nu reușea să le identifice în cadrul cercetărilor sale privind neîndeplinirea obligațiilor de către state, deoarece persoanele private sau firmele afectate de acele restricții nu inițiau demersurile juridice necesare și deoarece instanțele naționale, atunci când erau confruntate cu astfel de cauze, nu aplicau tratatul și/sau nu sesizau Curtea Europeană de Justiție cu întrebări preliminare. Această bănuială – că în cadrul Comunității Europene post-1992 continuau să existe numeroase impedimente insuportabile din punct de vedere uman și economic, în calea prestării transfrontaliere de servicii – părea să fie confirmată de creșterea evidentă a numărului cauzelor privind serviciile pe rolul CEJ în ultimii ani. (...) Oricare ar fi motivele, volumul crescând de cauze de pe rolul CEJ – presupunând că acestea constituiau în continuare, doar vârful aisbergului, deși poate un vârf ceva mai mare decât înainte – pare să indice că există probleme grave în aplicarea efectivă a regulilor pieței interne privind serviciile.

[Autorul continuă să discute cele mai controversate părți ale legislației, astfel cum fusese ea propusă inițial, adică, părțile referitoare la prestarea temporară de servicii și mai exact la principiul țării de origine, mai degrabă decât partea mai acceptabilă privind libertatea de stabilire, care tratează în principal simplificarea administrativă.]

În ceea ce privește prestarea de servicii în lipsa stabilirii, accentul principal nu cădea asupra eliminării formalităților administrative, ci asupra ideii mult mai radicale că acești prestatori de servicii ar trebui în principiu să fie reglementați de statul de origine, și nu de statul gazdă. (...)

Necesitatea acestui element era mai puțin evidentă, implicațiile sale erau explicate cu mai puțină claritate, ceea ce a determinat o opoziție virulentă, care a dus la o retragere dureroasă în cadrul versiunii revizuite din 2006.

Această parte privind „concurența de reglementare” a proiectului Bolkestein era mai problematică, deoarece, spre deosebire de partea privind simplificarea administrativă, ea reprezenta o schimbare de substanță prin raportare la jurisprudența CEJ și la propria abordare a Comisiei în elaborarea legislației privind piața internă. Jurisprudența Curții Europene de Justiție nu contestă, ca principiu, aplicarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale țării gazdă. Principiul recunoașterii reciproce, astfel cum a fost adoptat de Curte, însemna doar că statul gazdă trebuie să țină seama de actele cu putere de lege și de normele administrative la care este supus prestatorul de servicii în statul său de origine, astfel încât să nu creeze poveri duble nejustificate. Aceasta nu este la fel cu a impune, ca principiu, aplicarea legislației țării de origine.

[De Witte arată în continuare, că abordarea anterioară, sectorială, atent orientată, a Comisiei față de liberalizarea serviciilor diferă foarte mult de abordarea generală a Directivei serviciilor și a contribuit la diluarea proiectului inițial. El susține că versiunea finală a Directivei serviciilor adoptă în schimb abordarea „armonizării orientate transsectorial”, pe care am observat-o mai sus, în Directiva din 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale.]

De această dată, împreună cu proiectul Bolkestein, Comisia a propus un program de reglementare care să se aplice întregii palete de servicii (nu doar unui singur serviciu), fără a încerca să enumere aceste tipurile de servicii. (...) Mai mult decât atât, balanța a fost înclinată categoric înspre scăderea volumului reglementărilor legale, cu un volum foarte redus de reluare a reglementărilor. Principiul de bază a fost că, în cazul prestării de servicii, se aplică nu legile țării gazdă, ci legile țării de origine în care este stabilit prestatorul serviciilor.

(...)

Ideea adoptării modului în care țara de origine abordează reglementarea, fără a identifica sectoarele în care aceasta s-ar aplica, reprezenta inovația esențială a proiectului Bolkestein, în comparație cu politica de piață internă anterioară a Comisiei, dar ea a fost și cauza problemelor sale.

Această idee a fost abandonată în versiunea finală a Directivei. Principalul conținut inovativ rămas după revizuirea proiectului este sistemul „administrării îmbunătățite” (Capitolele II și III din Directivă), care se încadrează mai bine în tradiția armonizării orientate transsectorial, inițiată anterior de directivele privind diplomele și achizițiile publice.

(...)

În ceea ce privește reglementarea serviciilor, clauza țării de origine a fost înlăturată, dar prețul înlăturării a fost adoptarea articolului 16, un articol extrem de complex și foarte confuz care, în ansamblu, este o reminiscență a jurisprudenței existente a CEJ privind restricțiile naționale în domeniul serviciilor, dar cu unele diferențe majore, care nu sunt bine explicate în preambulul incoerent al Directivei. Cu toate că teza a doua a articolului 16 alineatul (1) dispune că „statele membre în care este prestat serviciul trebuie să asigure accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor”. Această promisiune de liberalizare completă este temperată imediat de teza următoare, care precizează că statele gazdă pot continua să aplice actele lor cu putere de lege și normele administrative, atât timp cât acestea sunt nediscriminatorii, necesare și proporționale – cum a reținut în mod constant Curtea de Justiție în jurisprudența sa privind serviciile. Până aici, articolul 16 nu face altceva decât să dea expresie dreptului deja existent, de origine judiciară. Alineatul (2) al articolului 16 adaugă o serie de cerințe interzise care, din nou, corespund probabil opiniilor Curții cu privire la ce este permisibil, dar precizarea contribuie la claritatea juridică.

Cu toate acestea, alineatul (3) al articolului 16 încearcă (intenționat sau nu) să modifice dreptul existent privind serviciile, precizând care sunt justificările acceptabile pentru cerințele introduse de statul gazdă, și anume: motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică, protecția mediului și normele privind condițiile de angajare în muncă. Această listă este mult mai scurtă decât lista cerințelor obligatorii pe care a ajuns să o recunoască Curtea de Justiție de-a lungul anilor. Nici textul Directivei, nici preambulul său nu explică de ce aceasta încearcă să modifice jurisprudența Curții în această privință. (...)

Astfel, deși „revoluția” propusă de proiectul Bolkestein a fost dată înapoi de Consiliu și de Parlament, compromisul laborios obținut în timpul procedurii codeciziei pare totuși să fi produs (intenționat sau nu) o schimbare în direcția scăderii volumului reglementărilor legale, raportat la dreptul CE existent în privința serviciilor. Aceasta este doar una dintre numeroasele incertitudini ridicate de textul Directivei.

Prin urmare, în forma sa finală, Directiva serviciilor a realizat un anumit nivel de simplificare administrativă utilă și de cooperare, în vederea reducerii obstacolelor în calea liberei circulații a serviciilor și a libertății de stabilire. În acest sens, ea urmează tiparul fixat de Directiva 2005/36, care s-a ocupat de un obstacol special, și anume de nerecunoașterea calificărilor, și se înscrie în tradiția legislației sectoriale anterioare.

Articolele 5-8 din Directiva serviciilor se referă la simplificarea procedurală, la stabilirea unor „ghişee unice”, la dreptul la informare și la procedurile electronice. Articolele 9-15 au ca obiect libertatea de stabilire, acoperind procedurile de autorizare și indicând care cerințe sunt interzise și care sunt supuse evaluării. Multe dintre acestea se bazează în mod direct pe jurisprudența CEJ, în unele cazuri cu detalii concrete.

Însă, când se pune problema prestării temporare de servicii, am văzut că retragerea principiului țării de origine din Directiva serviciilor a dus la un set de dispoziții complicate, dar cu un ușor efect de scădere a volumului reglementărilor, în art. 16-18. Una dintre întrebările care s-au pus în legătură cu art. 16 a fost dacă Curtea va continua să permită statelor membre să invoce o listă mai lungă de motive de justificare obiectivă, decât cele cinci motive

expres prevăzute de art. 16 alin. (3) al Directivei, în consonanță cu interpretarea sa consecventă a dispozițiilor tratatului privind libera circulație a serviciilor în această privință^[316].

În cauza OSA, Curtea a fost întrebată dacă art. 16 se opune ca un stat să adopte o legislație care rezervă gestiunea colectivă a drepturilor de autor de pe teritoriul lor unei singure societăți de gestiune colectivă monopoliste, împiedicând destinatarii să utilizeze societatea de gestiune colectivă aleasă de ei din alte state^[317]. Cu toate acestea, CJUE nu a trebuit să examineze dacă art. 16 ar putea să nu furnizeze motivele pentru justificarea unei astfel de restricții, deoarece a hotărât în schimb că art. 16 nu se aplică în cazul drepturilor de ajutor ca urmare a termenilor art. 17 din directivă.

Articolele 19-21 din directivă guvernează drepturile destinatarilor serviciilor. Și, în sfârșit, art. 22-27 acoperă o serie de prevederi detaliate privind „calitatea serviciilor” (cuprinzând aspecte cum ar fi disponibilitatea informațiilor, comunicările comerciale, asigurarea de răspundere profesională și soluționarea litigiilor)^[318].

Articolele 28-36 se ocupă de cooperarea administrativă (acoperind aspecte cum ar fi supravegherea, alertele privind siguranța, informațiile privind reputația și asistența reciprocă), iar art. 37-43 conțin o serie de dispoziții (inclusiv un cod de conduită, mecanisme de evaluare comună și control și o procedură de comitologie) menite să adâncească obiectivele Directivei.

În sfârșit, în timp ce directiva este una generală, aplicabilă în principiu oricărui tip de servicii, sfera sa nu este exhaustivă. Mai degrabă, ea este definită în sens negativ, printr-o serie de excluderi a anumitor tipuri de servicii din sfera sa de aplicare, multe dintre ele fiind tot o consecință a amendamentelor parlamentare la proiectul inițial de legislație^[319].

În afară de excluderea unor sectoare deja acoperite de legislație, cum ar fi serviciile financiare, comunicarea electronică și transporturile, art. 1-3 conțin un set de excepții: de exemplu, serviciile fără caracter economic de interes general, serviciile sociale, îngrijirile medicale^[320], serviciile de securitate privată; explicații ale domeniilor pe care directiva „nu le afectează” sau la care „nu se aplică” și indicații despre cum ar trebui să interacționeze aceasta cu legislația suprapusă peste domeniul său de aplicare, precum cea privind recunoașterea calificărilor. Acestea se adaugă la seria de derogări prevăzută la art. 17-18. Multe dintre aceste dispoziții, care erau esențiale din punct de vedere politic pentru procesul de adoptare și care erau adesea animate de preocupări privind impactul directi-

^[316] Unul dintre mai multe argumente în favoarea păstrării de către Curte a listei sale largi, nelimitative, de justificări posibile este acela că altfel, domeniul serviciilor va diferi într-un mod aparent arbitrar de cel al mărfurilor și lucrătorilor, în care, atât timp cât sunt proporționale, restricțiile de la libera circulație pot fi justificate pe motive de interes public, categorie care rămâne deschisă. Se poate susține că și considerentul 40 din preambulul directivei sprijină interpretarea mai largă. În cauza C-458/08, *Comisia/Portugalia* (supra, nota 151). Curtea a decis că obligația de la art. 16 alin. (1) din Directiva 2006/123 izvorăște direct din art. 56 TFUE.

^[317] Cauza C-351/12, *OSA* EU:C:2014:1110.

^[318] În cauza C-111/09, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable/Ministre du Budget* [2011] ECR I-2551, CJUE a hotărât că art. 24 alin. (1) din Directiva serviciilor se opune unei legislații naționale care interzice cu desăvârșire membrilor unei profesii reglementate, cum ar fi aceea de expert contabil, să efectueze acte de atragere a clientelei prin abordare directă.

^[319] A se vedea, e.g., cauza C-197/11, *Libert* EU:C:2013:288, referitoare la excluderea din directivă a normelor privind dezvoltarea sau utilizarea terenurilor, planificarea urbană și amenajarea teritoriului, standardele de construcție.

^[320] A se vedea cauza C-57/12, *Femarbel* EU:C:2013:517 referitoare la faptul dacă excluderea serviciilor sociale și a îngrijirilor medicale din sfera directivei, în temeiul art. 2 alin. (2) lit. f) și j) acoperă activitățile legate de îngrijirea persoanelor vârstnice și în centrele de zi.

vei asupra diferitelor sisteme de protecție socială ale statelor membre^[321], sunt mai degrabă întortocheate și imprevizibile din perspectiva efectului lor juridic. Pentru a da un exemplu, declarația din art. 1 că directiva „nu afectează legislația muncii (...) pe care statele membre o aplică în conformitate cu legislația națională, respectând legislația comunitară” este circulară și confuză.

În concluzie, deși nu îl înfruchipează chiar pe monstrul Frankenstein, directiva reprezintă cel mult un rezultat peticit, complicat și nesatisfăcător din punct de vedere juridic, al unui proces legislativ riscant și de durată.

7. CONCLUZII

- i. Curtea de Justiție a adoptat din ce în ce mai des o abordare similară față de diferențele libertăți ale tratatului, inclusiv libera circulație a serviciilor și libertatea de stabilire, astfel că orice normă națională care constituie un impediment interstatual la accesul pe piață se încadrează, în principiu, în sfera regulilor privind libera circulație și necesită o justificare.
- ii. Diferențe relevante rămân între prestarea temporară de servicii, pe de o parte și stabilire, pe de altă parte. Aceste diferențe se reflectă parțial în jurisprudența bogată privind justificarea obiectivă în domeniul serviciilor și parțial în distincția făcută între servicii și stabilire în cele două directive recente privind recunoașterea calificărilor profesionale și serviciile în cadrul pieței interne, cu un accent asupra mai marii liberalizări în cazul prestării temporare de servicii.
- iii. Rămâne neclar chiar și după controversatele cauze *Laval* și *Viking*, care au aplicat dispozițiile tratatului privind stabilirea și serviciile în cazul acțiunilor colective ale organizațiilor sindicale, dacă aceste dispoziții sunt pe deplin aplicabile orizontal în cazul tuturor acțiunilor private.
- iv. După ani de urmărire a unei strategii sectoriale lente de armonizare legislativă a calificărilor profesionale, la sfârșitul anilor '80 a avut loc o schimbare de abordare către una de recunoaștere reciprocă generală. În 2005, a fost adoptată o singură directivă de unificare privind recunoașterea calificărilor profesionale. Această directivă, precum și o directivă de completare adoptată în 2013, au păstrat elementele principale din legislația anterioară, dar au căutat să simplifice și să liberalizeze mai mult recunoașterea dreptului de practică în cazul prestatorilor de servicii temporare și să consolideze sistemul de recunoaștere pentru cei care își exercită dreptul de stabilire.
- v. Alături de Directiva 2004/38 privind dreptul de circulație și de ședere al cetățenilor UE, discutată în Capitolele 21 și 23, aceste directive reprezintă o mișcare generală spre unificarea legislativă în domeniul liberei circulații.
- vi. Deși dreptul UE privind stabilirea și serviciile se aplică numai în cazul activității economice, jurisprudența – în special referitoare la accesul la îngrijiri medicale transfrontaliere – arată că serviciile publice importante sau „speciale” cum ar fi sănătatea, securitatea socială și învățământul nu ies de sub incidența normelor tratatului dacă sunt

[321] Pentru preocupări similare apărute în litigii în fața Curții, a se vedea cauzele C-341/05, *Laval*; C-438/05, *Viking* (supra, nota 32).

organizate și furnizate prin intermediul unui sistem care se pretează unui comportament mercantil și în care se oferă o remunerație.

8. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

Cărți

- BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (ed. a 4-a, Oxford University Press, 2013);
- CREMONA, M. (ed.), *Market Integration and Public Services in the European Union* (Oxford University Press, 2011);
- HATZOPOULOS, V., *Regulating Services in the European Union* (Oxford University Press, 2012);
- HEREMANS, T., *Professional Services in the EU Internal Market: Quality Regulation and Self-Regulation* (Hart, 2012);
- KLAMERT, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO: Concepts, Standards and Regulatory Approaches* (Cambridge University Press, 2014);
- PASCHALIDIS, P., *Freedom of Establishment and Private International Law for Corporations* (Oxford University Press, 2012);
- SNELL, J., *Goods and Services in EC Law* (Oxford University Press, 2002);
- WEISS, F. și KAUPA, C., *European Union Internal Market Law* (Cambridge University Press, 2014);
- WHITE, R., *Workers, Establishment, and Services in the European Union* (Oxford University Press, 2004);
- WIBERG, M., *The EU Services Directive: Law or Simply Policy?* (Asser Press, 2014);
- WOODS, L., *Free Movement of Goods and Services within the European Community* (Ashgate, 2004).

CETĂȚENIA UNIUNII EUROPENE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Tratatul de la Maastricht a introdus inițial conceptul juridic de cetățenie a UE ca parte a încercării de a trece de la o comunitate în principal economică la o uniune politică. În plus față de fundamentarea mai puternică în tratate a drepturilor de circulație, de ședere și de tratament egal ale resortisanților UE, precum și de reunirea drepturilor existente sub umbrela cetățeniei, art. 20-25 TFUE au creat o serie de drepturi politice și electorale noi.
- ii. Ulterior, Tratatul de la Lisabona a legat mai strâns cetățenia europeană de interzicerea discriminării pe motive de naționalitate sau cetățenie și a situat-o în contextul unui accent pus pe democrația reprezentativă și participativă. În ultimii ani, Comisia a încercat să dezvolte aceste dispoziții, nu neapărat prin introducerea de legislație nouă, ci prin încercarea de a îmbunătăți și promova exercitarea de către cetățeni a drepturilor deja existente care emană din cetățenia UE^[1]. Tratatul de la Lisabona a introdus o inițiativă cetățenească de „stabilire a agendei de lucru”, care a fost dezvoltată prin măsuri de punere în aplicare în 2011^[2]. Această inițiativă populară a atras un interes semnificativ, sugestii de reformă^[3], precum și critici din partea societății civile^[4].
- iii. Directiva 2004/38/CE a unificat și înlocuit majoritatea legislației care guverna drepturile de circulație și de ședere ale tuturor categoriilor anterioare de persoane care se bucurau de astfel de drepturi în temeiul dreptului UE, incluzând lucrătorii, persoanele care

^[1] A se vedea, e.g., Decizia 1093/2012 privind Anul European al Cetățenilor (2013) [2012] JO L325/1; Recomandarea Comisiei 2013/142 privind consolidarea desfășurării democratice și eficiente a alegerilor pentru Parlamentul European și Comunicarea Comisiei COM(2013) 126 și Raportul de monitorizare COM(2014) 196; Raportul Comisiei în temeiul art. 25 TFUE privind progresele înregistrate în vederea exercitării efective a cetățeniei UE în perioada 2011-2013 COM(2013) 270; Raportul privind cetățenia UE 2013, „Cetățeni UE: drepturile voastre, viitorul vostru”; COM(2013) 269 final; Comunicarea Comisiei de abordare a consecințelor privirii de dreptul de vot pentru cetățenii Uniunii care își exercită dreptul la liberă circulație COM(2014) 33 final; Comunicarea Comisiei „Dialogurile cu cetățenii – o contribuție la dezvoltarea spațiului public european” COM(2014) 173; Comisia DG Justiție, Raport final privind Evaluarea impactului liberei circulații a cetățenilor UE la nivel local (ianuarie 2014).

^[2] Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească [2011] JO L65/1, împreună cu Regulamentul delegat (UE) nr. 887/2013 al Comisiei și Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei nr. 1179/2011. Pentru Raportul Comisiei privind aplicarea Regulamentului nr. 211/2011 în primii trei ani, a se vedea COM(2015) 145; de asemenea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>, pentru petițiile precedente și actuale introduse în temeiul inițiativei.

^[3] A se vedea Raportul Parlamentului privind primii trei ani de punere în aplicare a inițiativei cetățenești: www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_IDAN_536343_Implementation_of_the_European_Citizens_Initiative.pdf; de asemenea, audierea publică a Parlamentului European din februarie 2015 cu privire la modul de a reforma inițiativa cetățenească: www.citizens-initiative.eu/ep-public-hearing/.

^[4] A se vedea <https://euobserver.com/political/127808>.

desfășoară o activitate independentă, cei care își caută un loc de muncă, studenții etc., sub titlul de „cetățeni”. Cu toate acestea, CEJ a subliniat că Directiva 2004/38/CE nu elimină diferitele categorii juridice de persoane și drepturi prezente în legislația UE și că distincția dintre resortisanții activi și cei inactivi din punct de vedere economic rămâne importantă.

- iv. Jurisprudența CEJ în materie de cetățenie a UE prezintă importanță pe mai multe planuri. În primul rând, Curtea a stabilit că prevederile tratatului referitoare la cetățenie creează anumite drepturi autonome, independente de alte dispoziții ale tratatelor ce guvernează libertatea de circulație și de ședere. Apoi, CEJ a corelat prevederile privind cetățenia cu interzicerea discriminării pe motive de naționalitate sau cetățenie într-un mod care a întărit drepturile și beneficiile resortisanților UE și ale familiilor acestora – atât în state membre gazdă, cât și în statul lor național – cu privire la aspecte cum ar fi prestațiile sociale, impozitarea, procedurile penale și situațiile de dublă cetățenie. Cu toate acestea, Curtea a fost în același timp sensibilă, în jurisprudența sa, la interesele statelor membre cu privire la accesul cetățenilor UE la educație în alte state membre, și, mai recent, la așa-numitul „turism al prestațiilor sociale”, sintagmă care se referă la pretențiile cetățenilor UE inactivi din punct de vedere economic la prestații sociale în alte state membre.

2. INTRODUCERE

Tratatul privind Uniunea Europeană a introdus pentru prima dată conceptul juridic de cetățenie în dreptul Uniunii Europene^[5], deși ideea de cetățenie europeană și discursul despre o „Europă a poporului” erau în circulație de mult timp^[6]. Introducerea conceptului de cetățenie Europeană a fost întâmpinată, la momentul respectiv, cu destul scepticism în mediul academic^[7]. Criticile s-au concentrat asupra absenței îndatoririlor reciproce (cu excepția acelor ce decurg din jurisprudența CEJ privind efectul direct orizontal al anumitor dispoziții din tratate^[8]) care ar putea conduce la o cetățenie mai activă^[9], la o discriminare continuă a resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți în statele membre^[10] și la

[5] C. CLOSA, „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union” (1992) 29 CMLRev 1137.

[6] A se vedea, e.g., „Towards a Citizens’ Europe”, Bull EC Supp 7-1975, 11 și Raportul privind „O Europă a cetățenilor”, urmând întâlnirii la nivel înalt a Consiliului European, COM(84) 446 final.

[7] A se vedea, e.g., referitor la natura restrânsă și exclusivistă a cetățeniei UE, M. EVERSON, „The Legacy of the Market Citizen”, în J. SHAW și G. MORE (ed.), *New Legal Dynamics of European Union* (Oxford University Press, 1995) 73; C. LYONS, „Citizenship in the Constitution of the European Union: Rhetoric or Reality?”, în R. BELLAMY (ed.), *Constitutionalism, Democracy, and Sovereignty: American and European Perspectives* (Avebury, 1996), 96; H. D’OLIVEIRA, „European Citizenship: Its Meaning, Its Potential”, în R. DEHOUSSE (ed.), *Europe after Maastricht* (Law Books in Europe, 1994). Pentru o critică mai recentă, a se vedea A. MENENDEZ, „Which Citizenship? Whose Europe? The Many Paradoxes of European Citizenship” (2014) 15 German LJ 907.

[8] E.g., cauzele 43/75, *Defrenne/SABENA* [1976] ECR 455; C-281/98, *Angonese/Cassa di Riparmio di Bolzano SpA* [2000] ECR I-4139; C-341/05, *Laval* [2007] ECR I-11767. A se compara cu D. KOCHENOV, „EU Citizenship without Duties” (2014) 20 ELJ 482.

[9] J. WEILER, „Citizenship and Human Rights”, în J. WINTER și ALȚII (ed.), *Reforming the TEU: The Legal Debate* (Kluwer, 1996).

[10] Directiva 2003/109/CE din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung [2004] JO L16/44, Decizia 2007/435/CE a Consiliului de instituire a Fondului european de integrare a resortisanților țărilor terțe și Raportul Comisiei privind aplicarea Directivei 2003/109/CE, COM(2011) 585. A se vedea, de asemenea, D. ACOSTA ARCAZARO, *The Long Term Residence Directive as a Subsidiarity Form of EU Citizenship* (Martinus Nijhoff, 2011) și A. SCHRAUWEN, „Granting the Right to Vote for the European Parliament to Third-Country Nationals” (2013) 19 ELJ 201.

supunerea dreptului cetățenilor de ședere condițiilor limitative prevăzute de directivele anterioare.

CEJ a continuat să facă uz de următoarea frază ambiguă, pronunțată pentru prima dată în cauza *Grzelczyk*: „cetățenia Uniunii este destinată să constituie statutul fundamental al resortisanților statelor membre”^[11]. Totuși, temeiul normativ și cuprinsul exact al noțiunii de cetățenie a UE rămân ambigue^[12]. Mai mult, se pune întrebarea dacă cetățenia UE a devenit statutul legal principal pentru resortisanții statelor membre în temeiul dreptului UE, asimilând și plasând pe o poziție subsidiară celelalte categorii juridice în care dreptul UE împărțea în mod tradițional resortisanții statelor membre (lucrător, student, membru de familie privilegiat etc.) sau, dimpotrivă, dacă impactul juridic practic al introducerii cetățeniei UE rămâne complementar și rezidual față de respectivele categorii. Răspunsul este probabil pe undeva la mijloc, după cum vom vedea pe parcursul discuției din acest capitol.

Articolul 20 TFUE rezumă principalele elemente ale cetățeniei UE, după cum urmează:

(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

(2) Cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de:

- a) dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre;
- b) dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat;
- c) dreptul de a se bucura, pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru al cărui resortisanți sunt nu este reprezentat, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat;
- d) dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii în oricare dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă.

Aceste drepturi se exercită în condițiile și limitele definite prin tratate și prin măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestora.

Câteva aspecte preliminare pot fi menționate pe scurt. În primul rând, se indică expres faptul că cetățenia UE „se adaugă” cetățeniei naționale^[13]. Într-adevăr, deși noțiunea de cetățenie europeană reprezintă o provocare pentru anumite dimensiuni ale dreptului constituțional, inclusiv cu privire la dubla cetățenie^[14] sau utilizarea numelor de familie^[15], ea nu înlocuiește

[11] Cauza C-184/99, *Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193, pct. 31.

[12] Pentru câteva exemple dintr-o vastă literatură, a se vedea P. ELEFTHERIADIS, „The Content of European Citizenship” (2014) 15 German LJ 777; W. MAAS, „The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship” (2014) 15 German LJ 797; C. O'BRIEN, „I Trade, Therefore I Am: Legal Personhood in the European Union” (2013) 50 CMLRev 1643; F. STRUMIA, „Looking for Substance at the Boundaries: European Citizenship and Mutual Recognition of Belonging” (2013) 32 YBEL 432.

[13] Tratatul de la Maastricht în forma inițială nu cuprindea această prevedere. Tratatul de la Amsterdam a adăugat o frază care stabilea că cetățenia UE este „complementară cetățeniei naționale”, iar Tratatul de la Lisabona a înlocuit termenul „complementară” cu cel de „adițională” (în limba română, „cetățenia europeană «se adaugă» celei naționale” – n.r.), la insistența statelor membre; a se vedea J. SHAW, „The Treaty of Lisbon and Citizenship”, disponibil la http://fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief_Citizenship.pdf.

[14] A se vedea D. KOCHENOV, „Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance” (2011) 17 ELJ 323.

[15] Cauzele C-148/02, *Garcia Avello/Belgia* [2003] ECR I-11613; C-353/06, *Grunkin and Paul/Standesamt Stadt Niebüll* [2008] ECR I-7639; C-208/09, *Sayn-Wittgenstein/Landeshauptmann von Wien* [2010] ECR I-13693; C-391/09, *Runevič-Vardyn* EU:C:2011:291.

încă importanța crucială a cetățeniei naționale în Europa^[16]. Cetățenia UE este condiționată de deținerea cetățeniei unui stat membru. Dreptul UE nu reglementează direct condițiile în care statele membre acordă cetățenia^[17], însă reglementează indirect anumite aspecte ale acestui proces, impunând statelor membre obligația de a recunoaște și de a nu aduce atingere posibilității de a beneficia de drepturile conferite de cetățenia acordată în mod corespunzător de un alt stat membru^[18]. Cauza *Rottmann* a abordat problema dacă pierderea sau retragerea cetățeniei unui stat membru dobândită prin înșelătorie intră în sfera de aplicare a dreptului UE sau rămâne strict o chestiune de drept național.

Cauza C-135/08, *Rottmann/Freistadt Bayern*

[2010] ECR I-1449

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 17 CE a devenit art. 20 TFUE]

Rottmann, cetățean austriac prin naștere, a dobândit cetățenia germană prin naturalizare. Potrivit dreptului austriac, procesul de naturalizare are drept rezultat pierderea cetățeniei austriece. Când autoritățile germane au descoperit că Rottmann ascunsese faptul că, în Austria, se derulau proceduri penale grave împotriva sa, acestea au acționat în vederea retragerii cetățeniei germane recent dobândite. Din moment ce retragerea cetățeniei germane ar fi atras și pierderea cetățeniei UE și l-ar fi lăsat apatrid, Rottmann a atacat decizia de retragere a cetățeniei germane, iar în cauză a fost trimisă o cerere preliminară CEJ.

CEJ

42. Este evident că situația unui cetățean al Uniunii, care, precum reclamantul din acțiunea principală, se confruntă cu o decizie de retragere a naturalizării, adoptată de autoritățile unui stat membru, ce îl plasează, ulterior pierderii cetățeniei unui alt stat membru pe care o avea la origine, într-o situație care poate determina pierderea statutului conferit de articolul 17 CE și a drepturilor care îi sunt aferente, ține, prin natura și prin consecințele acesteia, de dreptul Uniunii (...).

45. Astfel, statele membre trebuie, în exercitarea competenței lor în materie de cetățenie, să respecte dreptul Uniunii (...).

48. Rezerva potrivit căreia este necesar să se respecte dreptul Uniunii nu aduce atingere principiului de drept internațional recunoscut deja de Curte, și amintit la punctul 39 din prezenta hotărâre, potrivit căruia statele membre sunt competente să definească condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei, ci consacră principiul conform căruia, atunci când este vorba despre cetățeni ai Uniunii, exercitarea acestei competențe, în măsura în care aduce atingere drepturilor conferite și protejate de ordinea juridică a Uniunii, cum este în special situația unei decizii de

[16] A se vedea, însă, D. KOCHENOV, „Rounding up the Circle: The mutation of Member States nationalities under pressure from EU citizenship”, EUI RSCAS Working Paper 2010/23; G. DAVIES, „Any Place I Hang My Hat? or: Residence is the New Nationality” (2005) 11 ELJ 43; R. BAUBÖCK, „The Three Levels of Citizenship within the European Union” (2014) 15 German LJ 751.

[17] Declarația nr. 2 privind cetățenia unui stat membru, anexată la Tratatul de la Maastricht, confirmă că problema dacă un individ deține cetățenia unui stat membru se soluționează prin raportare la dreptul național al statului membru în cauză. Aceasta include condițiile de naturalizare. Pentru o trecere în revistă a procedurilor de naturalizare în UE, a se vedea http://eudo-citizenship.eu/docs/policy-brief-naturalisation_revised.pdf.

[18] Cauzele C-369/90, *Micheletti/Delegación del Gobierno en Cantabria* [1992] ECR I-4239; C-192/99, *R/Secretary of State for the Home Department, ex p Kaur* [2001] ECR I-1237; C-200/02, *Chen/Home Secretary* [2004] ECR I-9925; S. HALL, „Determining the Scope *Ratione Personae* of European Citizenship: Customary International Law Prevails for Now” (2001) 28 LIEI 355; G.-R. DE GROOT și N. CHUN LUK, „Twenty Years of CJEU Jurisprudence on Citizenship” (2014) 15 German LJ 821.

retragere a naturalizării precum cea în cauză în acțiunea principală, poate fi supusă unui control jurisdicțional efectuat din perspectiva dreptului Uniunii.

Cu toate acestea, Curtea a statuat în continuare că o decizie de retragere a cetățeniei pe motiv de înșelăciune ar putea fi totuși conformă dreptului Uniunii, cât timp aceasta constituie o măsură proporțională cu interesul legitim al statului de a proteja raportul special de solidaritate și de loialitate pe care îl are cu resortisanții săi, precum și reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor care formează legătura de cetățenie. Problema determinării caracterului proporțional sau nu al măsurii a fost lăsată în competența instanței naționale. Cauza *Rottmann* a cauzat o avalanșă de comentarii academice^[19], unele criticând hotărârea ca reprezentând o aparentă retragere față de soluțiile anterioare privind raportul dintre cetățenia națională și cea a UE, precum în cauza *Micheletti*^[20], în timp ce altele au salutat-o ca pe o decizie de referință și cu vaste consecințe^[21].

În 2013, o nouă controversă s-a născut în urma ofertei de „vânzare” a cetățeniei malteze – și, pe cale de consecință, și a cetățeniei UE ce ar decurge din aceasta – în schimbul sumei de 650.000 euro^[22]. Totuși, în ciuda criticilor ample și a argumentelor că UE poate și trebuie să intervină^[23], guvernul maltez a modificat în cele din urmă sistemul de „cetățenie a investitorilor”, sub presiunea exercitată de Comisie^[24].

3. DREPTURILE DE LIBERĂ CIRCULAȚIE ȘI ȘEDERE ALE CETĂȚENILOR UE

Prevederile art. 21-25 TFUE dezvoltă drepturile rezumate în art. 20 alin. (2) lit. a)-d), începând cu drepturile fundamentale de liberă circulație și ședere.

Articolul 21

(1) Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora.

(2) În cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară pentru atingerea acestui obiectiv și în care tratatele nu au prevăzut puteri de acțiune în acest sens, Parlamentul European și Consiliul,

^[19] Site-ul EUR-Lex enumeră treizeci și patru de note de caz și comentarii pe marginea cauzei *Rottman*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62008CJ0135&qid=1428067178987>. a se vedea și <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?start=3>.

^[20] Cauza C-369/90 (*supra*, nota 18).

^[21] De la pronunțarea soluției în cauză și de la Raportul Comisiei privind cetățenia UE, COM(2010) 602, Comisia a lansat o cerere de propuneri pentru proiecte transnaționale, JUST/2013/FRC/AG, inclusiv pentru a „Facilita schimbul de cunoștințe și de cele mai bune practici privind dobândirea și pierderea cetățeniei UE (BPoC)”.

^[22] Pentru o serie de comentarii pe marginea controversei malteze, a se vedea <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/990-should-citizenship-be-for-sale>.

^[23] Pentru intervenția Parlamentului European, a se vedea www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32392/html/EU-citizenship-should-not-be-for-sale-at-any-price-says-European-Parliament. În părarea acțiunii malteze, a se vedea D. KOCHENOV, „EU Citizenship for Real: Its Hypocrisy, its Randomness, its Price”, disponibil la http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2385340.

^[24] Pentru o declarație comună adoptată de Comisie și autoritățile malteze în ianuarie 2014, a se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. De asemenea, S. CARRERA, „How Much Does EU Citizenship Cost?”, CEPS Policy Paper în Liberty and Security, 64/2014.

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot adopta dispoziții menite să faciliteze exercitarea drepturilor menționate la alineatul (1).

(3) În aceleași scopuri ca cele menționate la alineatul (1) și în cazul în care tratatele nu au prevăzut puteri de acțiune în acest sens, Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate adopta măsuri în domeniul securității sociale sau al protecției sociale. Consiliul hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului European^[25].

Introducerea acestor prevederi în tratatele UE a avut un impact diversificat asupra legislației UE existente, în numeroase modalități care vor fi descrise în Secțiunea 4 din Capitolul următor. Mai întâi, vor fi subliniate pe scurt părțile relevante ale Directivei 2004/38/CE care pun în aplicare diferite aspecte ale dispozițiilor tratatelor referitoare la cetățenie.

(A) DIRECTIVA 2004/38/CE PRIVIND DREPTUL LA LIBERĂ CIRCULAȚIE ȘI ȘEDERE PENTRU CETĂȚENII UE ȘI MEMBRII FAMILIILOR ACESTORA

Am observat în Capitolul 21 că Directiva 2004/38/CE^[26] a codificat practic într-un singur instrument toată legislația existentă în domeniul liberei circulații a persoanelor, abrogând și înlocuind majoritatea actelor normative preexistente, inclusiv cele trei directive privind dreptul de ședere. Aceasta a creat, potrivit Comisiei, „un singur regim juridic pentru libera circulație și ședere în contextul cetățeniei Uniunii, păstrând în același timp drepturile câștigate ale lucrătorilor”^[27]. În timp ce, în fond, Directiva 2004/38/CE nu modifică în mod semnificativ condițiile și clauzele prevăzute de directivele precedente privind dreptul de ședere^[28], ea pune în aplicare un drept fundamental de ședere al cetățenilor, întemeiat pe tratate, și nu un simplu drept legislativ.

O dezbatere completă a principalelor dispoziții ale Directivei 2004/38/CE se găsește în Capitolul 21. Toate prevederile principale discutate în acel context – perioada inițială de ședere de trei luni, dreptul general de ședere și dreptul de ședere permanentă, reducerea formalităților necesare pentru intrare și ședere, categoria membrilor de familie incluși, protecția procedurală și materială sporită în eventualitatea luării de măsuri restrictive, un drept general la egalitate de tratament – se aplică tuturor cetățenilor UE, și nu numai celor care sunt angajați sau desfășoară o activitate independentă. Principalele prevederi ale

^[25] Tratatul de la Lisabona a modificat ușor această prevedere, având ca efect faptul că dispozițiile privind pașapoartele, cărțile de identitate și permisele de ședere, care erau anterior excluse din sfera de competență legislativă a UE în baza art. 18, din cauza prevederilor din tratat referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție, pot fi adoptate prin procedura legislativă ordinară, în loc să reclame aplicarea procedurii legislative speciale. De asemenea, măsuri privind securitatea socială sau protecția socială pot fi adoptate în prezent în temeiul acestui articol, deși cu utilizarea procedurii legislative speciale.

^[26] Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora [2004] JO L158/77.

^[27] Pentru un raport privind impactul și efectele Directivei 2004/38/CE, a se vedea Comisia, DG Justiție, „Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at the local level” (2014).

^[28] Directiva 90/366/CEE (înlocuită ulterior prin Directiva 93/96/CEE) [1993] JO L317/59, Directiva 90/365/CEE [1990] JO L180/28 și Directiva 90/364/CEE [1990] JO L180/26 acopereau studenții înscriși în programe de studii sau de formare profesională, persoanele care au încetat să lucreze sau care s-au pensionat și o categorie generală pentru persoanele inactive din punct de vedere economic care nu au beneficiat anterior de dreptul de liberă circulație în temeiul dreptului UE.

directivei caracteristice cetățenilor UE care nu sunt activi din punct de vedere economic sau care sunt studenți sunt enunțate și discutate pe scurt în cele ce urmează.

CJUE s-a pronunțat în cauza *McCarthy*^[29] și în jurisprudența ulterioară^[30] în sensul că Directiva 2004/38/CE prevede un drept de ședere pentru cetățenii UE și un drept derivat de ședere pentru membrii de familie privilegiați ai acestora, doar în situația în care cetățeanul UE și-a exercitat dreptul de liberă circulație și s-a stabilit într-un alt stat membru decât cel a cărui cetățenie o deține. Cu toate acestea, art. 20 și art. 21 TFUE pot, în anumite circumstanțe, să ocrotească dreptul de ședere al unui cetățean și în statul său de cetățenie, alături de dreptul derivat al membrilor familiei sale^[31].

Articolul 7 alin. (1) lit. b) și c) fixează condițiile dreptului de ședere al cetățenilor UE care nu au nici calitatea de lucrători, nici pe aceea de persoane care desfășoară o activitate independentă. Articolul 7 alin. (1) lit. b) încorporează, în esență, condițiile principale cuprinse în directivele anterioare privind dreptul de ședere, și anume ca cetățenii să dispună de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și să dețină asigurare medicală completă în statul membru gazdă. CEJ a pronunțat o serie de hotărâri privind noțiunea de „dependență”, în scopul delimitării acelor membri de familie care au un drept derivat de ședere^[32] și în legătură cu mai largă categorie de membri de familie a căror intrare statele membre ar trebui să o „faciliteze”^[33].

Articolul 7 alin. (1) lit. c) reglementează situația studenților și prevede că cetățenii UE beneficiază de un drept de ședere în cazul în care sunt înscriși într-o instituție de învățământ acreditată în scopul de a urma studii, dacă dețin asigurare medicală completă și pot oferi o garanție (pe calea unei declarații sau în alt mod^[34]) că posedă suficiente resurse astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială^[35]. Vom vedea în Secțiunea 4(c) de mai jos că CEJ a impus ca aceste condiții să fie interpretate și aplicate în mod proporțional, recunoscând faptul că statutul de cetățean al UE crease un anumit grad de solidaritate între cetățenii diferitelor state membre.

Articolul 8 alin. (4) detaliază necesitatea de a poseda resurse suficiente, prevăzând că statele membre nu pot stabili o valoare fixă, că în niciun caz această valoare nu poate fi mai

[29] Cauza C-434/09, *McCarthy* [2011] ECR I-3375.

[30] Cauza C-456/12, *O & B EU*:C:2014:135.

[31] A se vedea cauza C-34/09, *Zambrano/ONEM* [2011] ECR I-1177 și jurisprudența subsecventă, discutate în Secțiunea 4(b).

[32] Privitor la cerința pur factuală a unei situații de „dependență” reală, care trebuie să existe la momentul la care membrul de familie dorește să se alăture cetățeanului UE, a se vedea cauza C-423/12, *Flora May Reyes EU*:C:2014:16, care stabilește că unui descendent direct cu vârsta de peste 21 de ani nu i se cere, pentru a demonstra dependența de fapt, să fi căutat un loc de muncă în statul de origine.

[33] Privitor la marja de apreciere de care dispun statele membre și la măsurile pe care trebuie să le adopte cu referire la acei „dependenți” sau membri de familie din statul de origine care nu beneficiază de un drept de ședere derivat în temeiul art. 3 alin. (1) și art. 2 alin. (2), dar a căror intrare trebuie facilitată, în baza art. 3 alin. (2) al Directivei, a se vedea cauza C-83/11, *Rahman EU*:C:2012:519.

[34] Art. 8 alin. (3) al Directivei prevede că statele membre nu pot cere ca această declarație să precizeze valoarea resurselor.

[35] Art. 7 alin. (4) limitează ușor categoria membrilor de familie protejați ai unui student care pot beneficia de dreptul de ședere: doar soțul, partenerul înregistrat și copiii dependenți ai unui student sunt acoperiți, iar rudele directe în linie ascendentă dependente nu sunt incluse. În schimb, statelor membre li se cere doar să faciliteze intrarea unor astfel de rude, în temeiul art. 3 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE.

mare decât pragul sub care resortisanții din statul membru gazdă pot beneficia de asistență socială și că trebuie luată în considerare situația personală a persoanei în cauză^[36].

Articolul 12 privește dobândirea dreptului de ședere permanentă de către membrii de familie ai unui cetățean al UE care este decedat sau care a părăsit statul membru. Perioada de timp ce trebuie să curgă pentru dobândirea dreptului de ședere permanentă a făcut obiectul interpretării de către CEJ, discutată în Secțiunea 4(c) pct. (iv) de mai jos. Articolul 12 alin. (2) prevede că înainte de dobândirea dreptului de ședere permanentă, persoana în cauză (dacă nu are calitatea de lucrător sau de persoană care desfășoară o activitate independentă) rămâne supusă cerințelor resurselor suficiente și a asigurării medicale corespunzătoare. Dreptul de ședere al unor astfel de membri de familie se consideră a fi menținut „exclusiv cu titlu personal”. Articolul 13 reglementează în mod asemănător dreptul membrilor de familie de a rămâne și de a dobândi un drept de ședere permanentă în eventualitatea divorțului, a anulării căsătoriei sau a încetării unui parteneriat înregistrat și cuprinde condiții similare celor din art. 12^[37]. Articolul 14 reglementează dreptul general de ședere inițial de trei luni prevăzut pentru toți cetățenii UE^[38] și îl supune unei singure condiții: ca aceștia să nu devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială a statului gazdă^[39]. Articolul 14 alin. (3) codifică jurisprudența din cauzele *Grzelczyk*^[40] și *Trojani*^[41] în sensul că recurgerea la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă nu conduce în mod automat la luarea unei măsuri de expulzare^[42].

O prevedere importantă este cuprinsă de art. 24 din Directivă, care reglementează dreptul la egalitate de tratament pentru toți cetățenii UE pe teritoriul unui stat gazdă. După enunțarea dreptului la egalitate de tratament la alin. (1), alin. (2) statuează, prin derogare, că statele membre gazdă nu sunt obligate să acorde dreptul la prestații de asistență socială în timpul primelor trei luni de ședere și nici (în cazul persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă) pe durata perioadei mai lungi în care o astfel de persoană este îndreptățită să rămână în căutarea unui loc de muncă^[43]. Vom observa în cele ce urmează cum Curtea, în cauzele *Vatsouras* și *Bidar*, a nuanțat această derogare, statuând că persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă și studenții se pot, în schimb, prevala de art. 18 și art. 45 TFUE

[36] A se vedea cauza C-408/03, *Comisia/Belgia* [2006] ECR I-2647, privind definiția excesiv de restrictivă utilizată de Belgia pentru condiția resurselor suficiente cuprinsă în Directiva privind dreptul de ședere din 1990, care nu lua în considerare resursele partenerului, în anumite împrejurări. Comisia, în Comunicarea sa privind aplicarea Directivei 2004/38/CE, COM(2008) 841, a menționat că douăsprezece state membre nu au implementat corect cerința „resurselor suficiente”. A se vedea, mai recent, C-140/12, *Brey EU:C:2013:565*, discutată mai jos.

[37] Art. 13 alin. (2) și art. 14 din Directivă nu reglementează situația unei resortisante a unei țări terțe care nu este și nici nu a fost soția sau partenera înregistrată a unui cetățean al UE, nici măcar atunci când aceasta s-a aflat anterior într-o relație cu un cetățean al UE și a avut un copil cu acesta. Cauza C-45/12, *Ahmed EU:C:2013:390*.

[38] Art. 39 din Directivă prevede că, în raportul său privind aplicarea legislației după patru ani, Comisia poate prezenta o propunere privind posibilitatea extinderii perioadei inițiale de ședere (aproape) necondiționată a tuturor cetățenilor UE, însă acest lucru e puțin probabil, având în vedere temerile statelor membre.

[39] Considerentul nr. 16 anexată directivei stabilește trei criterii pentru determinarea unei sarcini excesive: durata, situația personală și cuantumul, iar Comunicarea Comisiei din 2009 oferă îndrumări suplimentare.

[40] *Supra*, nota 11.

[41] *Infra*, nota 95.

[42] A se vedea, însă, cauza C-333/13, *Dano/Jobseeker Leipzig EU:C:2014:2358*, discutată în Secțiunea 4(c) de mai jos, în sensul că cerința resurselor suficiente pentru a avea un drept de ședere este o condiție prealabilă necesară pentru a beneficia de acces egal la prestații sociale, chiar și în cazul în care absența acestor resurse nu duce automat la expulzare.

[43] A se vedea cauza C-333/13, *Dano idem* și cauza pe rol C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln/Alimanovic*.

pentru a avea acces la alocații și subvenții de întreținere în aceleași condiții ca și resortisanții naționali^[44].

Articolul 35 al Directivei prevede că statele membre pot adopta măsurile necesare pentru a refuza, anula sau retrage orice drept conferit prin directivă, „în caz de abuz de drept sau fraudă, precum căsătoriile de conveniență”, cu respectarea garanțiilor procedurale prevăzute la art. 30 și art. 31^[45]. În cauza *McCarthy*, CJUE a statuat că măsurile adoptate în baza art. 35 trebuie să se întemeieze pe analiza individuală a fiecărui caz^[46]. Prin urmare, Regatul Unit nu ar putea invoca art. 35 pentru a justifica luarea unei măsuri cu un obiectiv general de prevenție – și anume, pentru a se proteja de un pretins risc de abuz sistemic sau de fraudă post-*Metock*^[47] – care impunea membrilor de familie ai unui cetățean al UE ce dispuneau de un permis de ședere valabil în temeiul art. 10 din Directivă obligația de a obține un permis de intrare suplimentar, în conformitate cu cerințele legislației naționale. Proba unei practici abuzive presupune, potrivit raționamentului Curții, un ansamblu de elemente obiective și subiective: elementul obiectiv constă în aceea că, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de dreptul Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins, iar elementul subiectiv îl constituie intenția de a obține un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii, creând în mod artificial condițiile necesare pentru obținerea acestuia^[48].

Transpunerea Directivei 2004/38/CE nu a fost lipsită de complicații, iar Comisia a introdus zeci de seturi de acțiuni privind încălcarea dreptului UE împotriva diferitelor state membre în ceea ce privește probleme de transpunere și de punere în aplicare după ce a expirat termenul limită pentru transpunere. Controverse deosebite au fost iscate de hotărârea CEJ în cauza *Metock*, care a impus mai multor state membre să-și schimbe legislația care condiționa dreptul de ședere al membrilor de familie proveniți din țări terțe de o prealabilă ședere legală într-un stat membru^[49]. În 2009, Comisia a adoptat o Comunicare pentru a oferi orientări în vederea unei transpuneri și aplicări mai bune ale directivei^[50] și a instituit un grup de experți din statele membre care să ajute la identificarea problemelor privitoare la directivă, clarificarea problemelor de interpretare, colectarea de date, precum și diseminarea celor mai bune practici.

[44] Cauzele C-22-23/08, *Vatsouras și Koupantantze* [2009] ECR I-4585; cauza C-209/03, *Bidar*, *infra*, nota 123.

[45] Pentru acțiunea Comisiei în ajutorul punerii în aplicare a dispozițiilor privind căsătoriile fictive, a se vedea Sprijinirea autorităților în combaterea utilizării abuzive a dreptului la liberă circulație: Manual privind abordarea problemei presupuselor căsătorii de conveniență între cetățeni ai UE și resortisanți ai unor țări terțe în contextul legislației UE referitoare la libera circulație a cetățenilor UE, COM(2014) 604.

[46] Cauza C-202/13, *McCarthy* EU:C:2014:2450.

[47] A se vedea, *infra*, nota 49.

[48] Cauza C-456/12, *O & B* EU:C:2014:135, pct. 58; cauza C-364/10, *Ungaria/Republica Slovacia* EU:C:2012:630, pct. 58.

[49] Cauza C-127/08, *Metock* [2008] ECR I-6241; pentru o analiză, a se vedea Capitolul 21.

[50] COM(2009) 313.

4. IMPACTUL DREPTULUI PRIVIND CETĂȚENIA UE

Unele dintre principalele efecte pe care le-a avut introducerea cetățeniei UE asupra legislației și politicii UE, și care sunt explicate în detaliu în capitolul următor, sunt:

- i. S-a afirmat că dispozițiile tratatului privind cetățenia creează un drept autonom de a circula și de a se stabili într-un stat membru, care se bucură de efect direct, indiferent dacă persoana în cauză se încadrează în vreo categorie existentă anterior în legislația UE.
- ii. Articolele 20 și 21 TFUE au avut un impact asupra legislației anterioare cu privire la „situațiile pur interne”, prin creșterea măsurii în care și împrejurărilor în care indivizii pot contesta restricțiile asupra drepturilor de care beneficiază în interiorul propriului lor stat membru, în cazul în care aceștia nu și-au exercitat în alte moduri drepturile conferite de dreptul UE la liberă circulație.
- iii. Cetățenii UE care nu sunt nici activi din punct de vedere economic și nici autosuficienți economic (mai exact, care nu sunt acoperiți de niciuna dintre categoriile recunoscute de UE) au invocat art. 18, art. 20 și art. 21 TFUE, pentru a solicita aplicarea unui tratament egal în raport cu resortisanții unui stat membru gazdă privind accesul la prestații sociale și materiale. Deși a recunoscut inițial acest drept la tratament egal în anumite circumstanțe, CEJ a declarat mai recent că cetățenii UE trebuie să îndeplinească în prealabil condiția de a dispune de resurse suficiente pentru a nu constitui o sarcină excesivă pentru sistemul de stat, sau alte condiții de ședere legală în conformitate cu Directiva 2004/38/CE, înainte de a putea pretinde egalitate de tratament cu privire la accesul la asistență socială.
- iv. Cu toate acestea, art. 20 și art. 21 TFUE au consolidat, în diverse alte moduri, dreptul resortisanților UE de a contesta restricțiile naționale impuse asupra circulației, șederii, intrării și ieșirii lor, precum și asupra altor beneficii de care se pot bucura în interiorul UE.

Aceste patru domenii de impact al cetățeniei UE asupra legislației și politicii UE vor fi discutate în cele ce urmează.

(A) CREEAZĂ ARTICOLUL 20 TFUE UN DREPT AUTONOM, CU EFECT DIRECT, DE CIRCULAȚIE ȘI ȘEDERE?

Pentru a percepe cum a modificat art. 20 TFUE situația juridică anterioară, este necesar să înțelegem categoriile preexistente în care puteau fi încadrate persoanele care circulă sau se stabilesc în conformitate cu dreptul UE. Capitolul 21 a abordat categoriile de lucrător, fost lucrător, persoană aflată în căutarea unui loc de muncă și membri de familie protejați, iar în capitolul 22 am discutat despre noțiunea de persoană care desfășoară o activitate independentă și cea de destinatar al serviciilor. Alte trei categorii relevante sunt formate din acele persoane acoperite anterior de directivele referitoare la dreptul de ședere din 1990, astfel cum am văzut mai sus, și anume studenții, persoanele care au încetat să lucreze ori s-au pensionat și o categorie generală pentru persoanele inative din punct de vedere

economic^[51]. Directivele din 1990 impuneau statelor membre să acorde dreptul de ședere acestor trei categorii de persoane, precum și unora dintre membrii lor de familie, cu condiția importantă ca acestea să aibă resurse corespunzătoare pentru a nu deveni o povară pentru sistemele de asistență socială ale statelor membre și să aibă asigurare de sănătate.

Dreptul de circulație și de ședere al cetățenilor UE statuat de art. 21 TFUE este *supus limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale*. Două dintre tipurile de condiții la care se referă această prevedere includ: (i) cele enumerate în tratat permițând statelor membre să adopte măsuri restrictive pentru motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică; și (ii) condițiile financiare și de asigurare medicală impuse inițial de directivele referitoare la dreptul de ședere și în prezent de art. 7 alin. (1) lit. b)-d) din Directiva 2004/38/CE, studenților și altor persoane inactice din punct de vedere economic, după o perioadă inițială de trei luni de ședere necondiționată prevăzută de art. 6 al aceleiași directive^[52].

Prin urmare, art. 21 TFUE a fundamentat la nivel de tratat drepturile și limitele existente ale cetățeniei UE. Întrebarea dacă a mers chiar mai departe, conferind drepturi cetățenilor UE în situații noi, care nu ar fi fost acoperite de prevederile anterioare cuprinse de legislația secundată a UE, a fost pusă în cauză *Baumbast*.

Cauza C-413/99, *Baumbast și R/Secretary of State for the Home Department*

[2002] ECR I-7091

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 17, art. 18, art. 48, art. 52 și art. 59 CE au devenit art. 20, art. 21, art. 45, art. 49 și art. 56 TFUE]

Baumbast era un resortisant german căsătorit cu o resortisantă columbiană, cu care avea doi copii. El a lucrat și locuit în Regatul Unit împreună cu familia sa pentru o perioadă de trei ani, înainte de a pleca să lucreze în Asia și Africa. Deși nu mai locuia cu ei, *Baumbast* a continuat să își întrețină familia: care a rămas în Regatul Unit și care beneficia de asigurare medicală în Germania, unde se deplasau pentru tratament. Autoritățile din Regatul Unit au refuzat să reînnoiască permisele de ședere ale lui *Baumbast* și ale familiei sale, iar în fața CEJ a ajuns o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, cerând Curții să determine dacă *Baumbast* beneficiază de un drept de ședere independent, ca cetățean al UE, în aplicarea articolului 21 TFUE, din moment ce instanța națională competentă a reținut că nu are nici calitatea de lucrător, nici nu este acoperit de vreuna dintre directivele privind dreptul de ședere.

CEJ

81. Deși este adevărat că, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană, Curtea a precizat că acest drept de ședere, conferit direct prin Tratatul CE, era condiționat de desfășurarea unei activități economice în sensul articolelor 48, 52 și 59 CE (...) nu este mai puțin adevărat că, de atunci, statutul de cetățean al Uniunii a fost introdus în Tratatul CE, iar articolul 18

^[51] *Supra*, nota 28.

^[52] Art. 6 al Directivei 2004/38/CE prevede, pentru cetățenii UE, o perioadă de ședere necondiționată de trei luni într-un alt stat membru, în cursul căreia statul gazdă nu poate impune o cerință de resurse adecvate sau orice altă cerință, cu excepția obligației de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport, dar, de asemenea, perioadă în cursul căreia statul gazdă, în conformitate cu art. 24 alin. (2) din directivă, are dreptul de a refuza persoanei respective asistența socială. A se vedea dezvoltări în cele ce urmează.

alineatul (1) CE a recunoscut dreptul fiecărui cetățean de a circula și de ședere liberă pe teritoriul statelor membre.

82. În conformitate cu articolul 17 alineatul (1) CE, este cetățean al Uniunii orice persoană care are naționalitatea unui stat membru. Statutul de cetățean al Uniunii este destinat să fie statutul fundamental al resortisanților statelor membre (...).

83. Mai mult decât atât, Tratatul privind Uniunea Europeană nu impune cetățenilor Uniunii să desfășoare o activitate profesională, salariată sau independentă, pentru a beneficia de drepturile prevăzute (...) referitoare la cetățenia Uniunii. În plus, nimic din textul tratatului nu permite să se considere că cetățenii Uniunii care s-au stabilit în alt stat membru pentru a desfășura acolo o activitate salariată sunt privați de drepturile care le sunt conferite prin (...) tratat în temeiul acestei cetățenii, atunci când încetează această activitate.

84. În ceea ce privește, în special, dreptul de ședere pe teritoriul statelor membre prevăzut la articolul 18 alineatul (1) CE, acesta este conferit direct fiecărui cetățean al Uniunii printr-o dispoziție clară și precisă a Tratatului CE. Prin însăși calitatea de resortisant al unui stat membru și, în consecință, de cetățean al Uniunii, domnul Baumbast are, prin urmare, dreptul de a se prevala de articolul 18 alineatul (1) CE.

85. Desigur, acest drept de ședere al cetățenilor Uniunii pe teritoriul altui stat membru este recunoscut sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de Tratatul CE și de dispozițiile adoptate în aplicarea acestuia.

86. Cu toate acestea, aplicarea limitărilor și condițiilor consacrate la articolul 18 alineatul (1) CE pentru exercitarea dreptului de ședere respectiv este supusă unui control judecătoresc. În consecință, eventualele limitări și condiții ale acestui drept nu împiedică dispozițiile articolului 18 alineatul (1) CE să confere indivizilor drepturi pe care aceștia le pot valorifica în justiție și pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze (...).

87. În ceea ce privește limitările și condițiile care decurg din dispozițiile legislației secundare, articolul 1 alineatul (1) din Directiva 90/364/CEE prevede că statele membre le pot solicita resortisanților unui stat membru care doresc să beneficieze de drept de ședere pe teritoriul lor să dispună, pentru ei înșiși și pentru membrii familiilor lor, de o asigurare de sănătate care acoperă toate riscurile în statul membru gazdă și de resurse suficiente pentru a evita să devină, pe parcursul șederii lor, o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

[CEJ a reținut apoi că, deși domnul Baumbast îndeplinea condiția prevăzută de directivă care cerea să dispună de resurse corespunzătoare, autoritatea decizională din Regatul Unit a considerat că acesta nu îndeplinea cerința de a avea asigurarea completă de adecvată.]

90. În orice caz, limitările și condițiile la care face referire articolul 18 CE și prevăzute de Directiva 90/364/CEE se bazează pe ideea că exercitarea dreptului de ședere al cetățenilor Uniunii poate fi subordonată intereselor legitime ale statelor membre. În această privință, potrivit celui de-al patrulea considerent al preambulului Directivei 90/364/CEE, beneficiarii dreptului de ședere nu trebuie să devină o povară „excesivă” pentru finanțele publice ale statului membru gazdă.

91. Cu toate acestea, limitările și condițiile respective trebuie să fie aplicate în conformitate cu limitele impuse de dreptul comunitar și în conformitate cu principiile generale ale acestui drept, în special principiul proporționalității. Acest lucru înseamnă că măsurile naționale adoptate în această privință trebuie să fie necesare și corespunzătoare pentru îndeplinirea obiectivului urmărit. (...)

94. Prin urmare, răspunsul la prima parte a celei de-a treia întrebări este că un cetățean al Uniunii Europene care nu mai beneficiază în statul membru gazdă de un drept de ședere în calitate de lucrător migrant poate, în calitate de cetățean al Uniunii, să beneficieze de un drept de ședere prin aplicarea directă a articolului 18 alineatul (1) CE. Exercițarea acestui drept este supusă limitărilor și condițiilor menționate în această dispoziție, dar autoritățile competente și, după caz, instanțele naționale trebuie să se asigure că limitările și condițiile respective se aplică în conformitate cu principiile generale ale dreptului comunitar și, în special, cu principiul proporționalității.

Cu privire la situația de fapt din speță, CEJ a decis că domnul Baumbast și familia lui nu au devenit o povară pentru finanțele publice ale statului gazdă, și că, având în vedere ocuparea unui loc de muncă și șederea sa de câțiva ani în UE, precum și caracterul suficient al resurselor sale, refuzul de a-i recunoaște dreptul de ședere întemeiat pe dispozițiile tratatului doar pentru motivul că asigurarea lui de sănătate nu acoperă tratamentul de urgență în statul membru gazdă constituie o măsură disproporționată.

Astfel, cauza *Baumbast* a stabilit că art. 20 alin. (1) TFUE conferă un drept de ședere cu efect direct cetățenilor UE, în statul membru gazdă, indiferent dacă sunt angajați sau desfășoară o activitate independentă. Deși principalul efect general al art. 20 alin. (1) a fost acela de a muta drepturile de ședere ale unor asemenea cetățeni dintr-o prevedere consacrată de legislația secundară într-una cuprinsă în tratat, acest transfer a produs în mod evident și unele consecințe juridice semnificative, din moment ce CEJ a decis că „limitările și condițiile” acceptate de tratat asupra drepturilor de circulație și de ședere trebuie să fie interpretate și aplicate în mod proporțional. Cu privire la situația de fapt din speță, aceasta însemna că o interpretare restrictivă dată cerinței privind „asigurarea medicală” din directivă ar compromite însuși dreptul de ședere conferit în mod direct prin tratat. Mai general, orice condiții sau limitări legislative sau de altă natură cu privire la drepturile de ședere și de circulație ale cetățenilor UE trebuie să fie, pe viitor, interpretate astfel încât să se evite o ingerință disproporționată în aceste drepturi^[53].

În cauza *Chen*, CEJ a confirmat că art. 20 alin. (1) TFUE conferă un drept de ședere cu efect direct cetățenilor UE care nu se încadrează în nicio altă categorie existentă în dreptul UE, din moment ce, în speță, cetățeanul în cauză era un copil nou-născut. Problemele esențiale ridicate în cauză au fost: (i) dacă copilul se bucura de un drept de circulație și de ședere cu efect direct întemeiat exclusiv pe cetățenia UE derivată din cetățenia sa irlandeză; (ii) dacă împrejurările constituiau un abuz de drept și (iii) dacă resursele mamei puteau fi luate în considerare pentru a determina dacă copilul deținea resurse suficiente pentru a nu deveni o povară pentru sistemul de asistență socială al statului^[54].

Cauza C-200/02, *Zhu și Chen/Secretary of State for the Home Department*

[2004] ECR I-9925

Doamna Chen era o persoană de cetățenie chineză care venise în Regatul Unit și se mutase temporar în Irlanda de Nord, pentru a da naștere acolo copilului său, Catherine, în vederea obținerii de către copil a cetățeniei irlandeze, prin naștere. Catherine locuia acum cu mama sa în Țara Galilor, în Regatul Unit. *Home Secretary* a respins cererile lor pentru permise de ședere de lungă durată, motivând prin faptul că Catherine nu exercita vreun drept izvorât din dreptul UE, iar mama ei nu era acoperită de acesta. Curtea a început prin a statua că aceasta nu era o situație pur internă, din moment ce, deși copilul se născuse în Regatul Unit și nu părăsise niciodată teritoriul acestuia, deținea cetățenia unui alt stat membru (Irlanda)^[55]. De asemenea, Curtea a respins argumen-

[53] Pentru un alt exemplu, a se vedea cauzele C-396-450/05, *Habelt/Deutsche Rentenversicherung Bund* [2007] ECR I-11895, pct. 78, în care s-a statuat că o condiție de ședere impusă exportabilității beneficiilor acumulate pe parcursul anilor de război în sensul Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 constituie o restricție asupra drepturilor cetățenilor UE în conformitate cu art. 21 TFUE, și nu doar asupra drepturilor lucrătorilor din UE.

[54] Pentru o definiție a „asistenței sociale” formulată de CJUE, în scopul de a stabili dacă o persoană ar putea deveni o povară în sensul directivei, a se vedea cauza C-140/12, *Brey* EU:C:2013:565, pct. 60-61.

[55] Republica Irlanda acordă cetățenia irlandeză și persoanelor născute pe teritoriul Irlandei de Nord parte a Regatului Unit – n.r.

tul că un copil foarte mic nu se poate prevala de drepturile de circulație și de ședere. A procedat apoi la a examina dacă Catherine beneficia de drepturile conferite de articolul 20 alineatul (1) TFUE.

CEJ

26. În ceea ce privește dreptul de ședere pe teritoriul statelor membre prevăzut la articolul 18 alineatul (1) CE [articolul 20 alineatul (1) TFUE], trebuie subliniat că acesta este recunoscut direct fiecărui cetățean al Uniunii printr-o dispoziție clară și precisă din tratat. În simpla sa calitate de resortisant al unui stat membru și, în consecință, de cetățean al Uniunii, Catherine are dreptul de a se prevala de articolul 18 alineatul (1) CE. Acest drept de ședere al cetățenilor Uniunii pe teritoriul altui stat membru este recunoscut sub rezerva limitărilor și condițiilor impuse de tratat, precum și de dispozițiile de punere în aplicare a acestuia.

(...).

28. Din hotărârea de trimitere rezultă clar că Catherine dispune atât de o asigurare de sănătate cât și de resurse suficiente, furnizate de către mama acesteia, pentru a nu deveni o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

29. Obiecția ridicată de guvernul irlandez și de guvernul Regatului Unit conform căreia condiția privind existența resurselor suficiente presupune faptul că persoana în cauză trebuie, spre deosebire de cazul lui Catherine, să dispună de astfel de resurse ea însăși, fără să poată să se prevaleze în această privință de resursele unui membru al familiei care, astfel cum este cazul doamnei Chen, o însoțește, nu este întemeiată.

30. Conform textului articolului 1 alineatul (1) din Directiva 90/364/CEE, este suficient ca resortisanții statelor membre „să dispună” de resurse necesare, iar această dispoziție nu cuprinde niciun fel de cerință în ceea ce privește proveniența acestora (...).

[CEJ a reiterat apoi punctele 91-92 ale hotărârii sale din cauza Baumbast, în sensul că limitările asupra exercitării drepturilor din tratat trebuie să fie compatibile cu principiul proporționalității.]

33. O interpretare a condiției privind caracterul suficient al resurselor în sensul Directivei 90/364/CEE, în sensul sugerat de guvernul irlandez și de guvernul Regatului Unit, ar adăuga la această condiție, astfel cum este formulată în directivă, o cerință privind proveniența resurselor, ceea ce constituie o ingerință disproporționată în exercitarea dreptului fundamental la libera circulație și la ședere garantat prin articolul 18 CE, nefiind necesară realizării obiectivului urmărit, și anume protejarea finanțelor publice ale statelor membre.

(...)

[CEJ a examinat apoi argumentul că doamna Chen nu se putea prevala de dreptul comunitar, întrucât folosisese în mod abuziv drepturile prevăzute de acesta mutându-se în Irlanda de Nord cu scopul de a obține copilului său cetățenia altui stat membru.]

35. Și acest argument trebuie respins.

36. Într-adevăr, doamna Chen recunoaște că scopul șederii sale în Regatul Unit a fost acela de a crea o situație care să îi permită copilului pe care urma să îl nască să dobândească cetățenia unui alt stat membru, în vederea asigurării, după aceea, pentru copil și pentru ea însăși un drept de ședere de lungă durată în Regatul Unit.

37. Cu toate acestea, potrivit dreptului internațional, definirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei constituie apanajul fiecărui stat membru, cu respectarea corespunzătoare a dreptului comunitar.

38. Niciuna din părțile care a prezentat observații în fața Curții nu a contestat legalitatea dobândirii de către Catherine a cetățeniei irlandeze și nici caracterul efectiv al acesteia.

39. Mai mult, nu este de competența statului membru să limiteze efectele atribuirii cetățeniei unui alt stat membru, impunând o condiție suplimentară pentru recunoașterea acelei cetățeniei în vederea exercitării libertăților fundamentale prevăzute de tratat.

40. Or, tocmai acesta s-ar întâmpla dacă Regatul Unit ar fi îndrituit să refuze resortisanților altor state membre, precum Catherine, beneficiul unei libertăți fundamentale garantate prin dreptul comunitar din simplul motiv că dobândirea cetățeniei unui stat membru ar urmări, de fapt, să obțină un drept de ședere în temeiul dreptului comunitar pentru un resortisant al unei țări terțe.

În final, CEJ a hotărât că mama lui Catherine nu putea fi considerată „rudă dependentă”^[55] pentru a putea beneficia de un drept de ședere prin intermediul cetățeniei UE aparținând copilului său, din moment ce, în realitate, copilul era dependent de mamă, și nu invers. Cu toate acestea, Curtea a statuat că refuzul de a acorda un drept de ședere părintelui – indiferent că acesta era resortisant al UE sau nu – în îngrijirea căruia se află un copil ce posedă cetățenia UE și deține resurse suficiente și asigurare de sănătate, „ar priva dreptul de ședere al copilului de orice efect util”^[56].

Cauza *Chen* a confirmat astfel hotărârea din cauza *Baumbast*, în două moduri. În primul rând, a determinat că drepturile de circulație și ședere derivate din cetățenia UE conform art. 20 alin. (1) au efect direct, sunt autonome și nu depind de încadrarea în vreo categorie recunoscută anterior de UE. În al doilea rând, limitările și condițiile pe care un stat le poate impune acestor drepturi trebuie interpretate și aplicate într-un mod proporțional, care să nu restrângă în mod nejustificat exercitarea acestora.

Însă nu toate limitele care pot fi impuse drepturilor cetățenilor UE derivând din tratate se regăsesc în legislația UE. În cauza atipică *Ungaria/Slovacia*, una dintre rarele acțiuni interstatuale în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse în temeiul art. 259 TFUE, CJUE a decis că Slovacia nu a încălcat art. 21 TFUE prin interzicerea accesului Președintelui Ungariei pe teritoriul său^[57]. Curtea a decis în sensul că faptul că un cetățean al UE se afla, la momentul respectiv, în exercitarea funcțiilor unui șef de stat, a fost suficient pentru a justifica o limitare, bazată nu pe legislația UE, ci pe dreptul internațional, cu privire la exercitarea dreptului la liberă circulație. Atât cauza *Chen*, cât și cauza *Ungaria/Slovacia* confirmă, de asemenea, abordarea viguroasă adoptată de CJUE într-o serie de alte cauze discutate mai jos, față de acuzații că drepturi izvorând din dreptul UE au fost „abuziv” dobândite sau utilizate^[58].

Prin urmare, putem observa că art. 21 TFUE creează un drept nou și cu efect direct și că, deși cel mai evident element de noutate este conferirea statutului de prevedere cuprinsă în tratat dreptului de circulație și de ședere al persoanelor inactive, aceasta nu este o schimbare pur simbolică. Limitele pe care statele le pot impune în mod legitim drepturilor

[55] Acest aspect era reglementat la acea vreme de Directiva 90/364/CEE, iar în prezent cade sub incidența art. 2 alin. (2) lit. d) și art. 7 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE. Pentru alte hotărâri ce se pronunță asupra conceptului pur factual de dependență în sensul Directivei 2004/38/CE, a se vedea cauza C-423/12, *Flora May Reyes* EU:C:2014:16; cauza C-86/12, *Aloka* EU:C:2013:645 și cauza C-83/11, *Rahman* EU:C:2012:519.

[56] Cauza C-200/02, pct. 45. A se vedea și cauza C-86/12, *Aloka* EU:C:2013:645; cauza C-40/11, *Iida* EU:C:2012:261 și Capitolul 21, pentru o soluție similară în cauza C-413/99, *Baumbast* [2002] ECR I-7091 referitoare la părintele în îngrijirea căruia se află copii care beneficiază de drepturi la educație într-un stat membru, după ce părintele lucrător a părăsit statul sau a divorțat. A se compara cu cauza C-45/12, *Ahmed* EU:C:2013:390, în care părintele din afara UE în îngrijirea căruia se afla un copil solicitase acces la prestații familiale.

[57] Cauza C-364/10, *Ungaria/Republica Slovacia* EU:C:2012:360. A se vedea L.S. Rossi, „EU Citizenship and the Free Movement of Heads of State: Hungary v Slovak Republic” (2013) 50 CMLRev 1451.

[58] A se vedea, e.g., cauzele C-109/01, *Secretary of State for the Home Department/Akrich* [2003] ECR I-9607, pct. 55-56; C-212/97, *Centros Ltd/Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* [1999] ECR I-1459; C-196/04, *Cadbury Schweppes* [2006] ECR I-7995; C-413/01, *Ninni-Orasche/Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst* [2003] ECR I-13187; C-147/03, *Comisia/Austria* [2005] ECR I-5969; cauza C-364/10, *idem*, pct. 56-61.

de circulație și de ședere ale persoanelor inactive din punct de vedere economic trebuie să fie interpretate în lumina statutului acestora de cetățeni, iar aceste limite trebuie să fie proporționale interesului legitim urmărit. În plus, faptul că drepturile privind cetățenia UE se regăsesc și în Titlul V al Cartei drepturilor fundamentale oferă un motiv suplimentar pentru a trata aceste limite cu atenție și a le interpreta în mod restrictiv.

(B) EVOLUȚII ÎN DREPTUL PRIVIND „SITUAȚIILE PUR INTERNE” SUB IMPACTUL ARTICOLELOR 20 ȘI 21 TFUE

Am văzut în Capitolul 21 că CEJ a statuat în mod repetat că drepturile de circulație și de ședere care izvorăsc din dreptul UE nu pot fi invocate într-o „situație pur internă”. Această problemă a apărut în trecut în cazul în care lucrători resortisanți ai unui stat membru au încercat, fără succes, să atace o restricție internă asupra libertății lor de circulație în acel stat, ca în cauza *Saunders*^[59], sau în situația în care un lucrător care nu și-a exercitat anterior dreptul de circulație în afara statului al cărui resortisant era a dorit, de asemenea fără succes, să invoce dreptul UE pentru a aduce un membru de familie din afara UE să locuiască împreună cu el, ca în cauza *Morson și Jhanjan*^[60].

După introducerea, prin Tratatul de la Maastricht, a prevederilor privind cetățenia UE, au fost făcute încercări de a contesta abordarea „situației pur interne”, pe baza noilor drepturi de ședere și circulație din tratat, însă CEJ a statuat, în cauzele *Kremzow*^[61] și *Uecker*^[62], într-un context factual similar, în mare, celor din cauzele *Saunders* și *Morson*, că prevederile privind cetățenia nu extind sfera tratatului pentru a acoperi aceste situații interne „care, altfel, nu au nicio legătură” cu dreptul UE.

Cu toate acestea, CEJ s-a confruntat cu presiuni continue din partea teoreticienilor, practicienilor, precum și din partea propriilor avocați generali în diferite cauze, pentru a-și reconsidera abordarea judiciară a „situațiilor pur interne”, în lumina introducerii cetățeniei UE^[63].

Două categorii importante de cauze în care CEJ a fost din ce în ce mai dispusă să constate că situația nu este în întregime internă, în cazul în care erau ridicate pretenții de către resortisanți UE împotriva propriului stat sunt: (i) cauze privind situații de dublă cetățenie sau dublă apartenență etnică și (ii) cauze privind cereri de reintregire a familiei, introduse în numele membrilor de familie care nu sunt resortisanți ai UE.

(i) Probleme de dublă cetățenie

În cauzele *Garcia Avello*^[64] și *Chen*^[65], CEJ a identificat un element transfrontalier căruia i s-ar putea aplica dispozițiile UE privind cetățenia, chiar și atunci când solicitanții nu au

[59] Cauza 175/78, *R/Saunders* [1979] ECR 1129.

[60] Cauzele 35 și 36/82, *Morson and Jhanjan/Tările de Jos* [1982] ECR 3723.

[61] Cauza C-299/95, *Kremzow/Austria* [1997] ECR I-2629.

[62] Cauzele C-64 și 65/96, *Uecker and Jacquet/Land Nordrhein-Westfalen* [1997] ECR I-3171.

[63] Pentru discuții, a se vedea P. VAN ELSUWEGE, „Shifting the Boundaries? European Union Citizenship and the Scope of Application of EU Law” (2011) 38 *LIEI* 263; A. LANSBERGEN și N. MILLER, „European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution?” (2011) 7 *EuConst* 287; A. WIESBRÖCK, „Union Citizenship and the Redefinition of the «Internal Situations» Rule: The Implications of *Zambrano*” (2011) 12 *German LJ* 2077.

[64] Cauza C-148/02, *Garcia Avello* (*supra*, nota 15).

[65] Cauza C-200/02 (*supra*, nota 18), pct. 19.

părăsit niciodată teritoriul statului membru în care s-au născut, și nici nu intenționau să se mute. În aceste cazuri, persoana care pretindea drepturi ca cetățean al UE poseda, de asemenea, cetățenia unui stat membru, altul decât statul gazdă. Chen avea cetățenie irlandeză și locuia în Marea Britanie, iar Garcia Avello avea dublă cetățenie – belgiană și spaniolă – și se stabilise în Belgia.

Cauza *Garcia Avello* avea ca obiect contestarea unei norme belgiene care interzicea orice modificare a unui nume de familie înregistrat – în speță, dreptul belgian impunea înregistrarea numelui tatălui, dar copiii doreau, dată fiind cetățenia lor spaniolă, să adauge numele de familie al mamei^[66]. Prevalându-se de dispozițiile art. 18 TFUE, coroborat cu art. 20 TFUE, copiii au susținut că erau discriminați în raport cu alți cetățeni belgieni. CEJ a statuat că nu era vorba de o situație pur internă, în ciuda faptului că se referea la copii resortisanți belgieni care ridicau o pretenție în fața statului belgian:

27. (...) totuși, o legătură cu dreptul comunitar există în cazul persoanelor aflate într-o situație asemănătoare celei în care se află copiii domnului Garcia Avello, care sunt resortisanți ai unui stat membru și care au reședința legală pe teritoriul altui stat membru.

28. Această concluzie nu poate fi invalidată de faptul că persoanele interesate în acțiunea principală au și cetățenia statului membru în care au reședința de la naștere și care, potrivit autorităților acestui stat, este, în temeiul acestui fapt, singura recunoscută de statul respectiv. Într-adevăr, nu este de competența unui stat membru să limiteze efectele atribuirii cetățeniei unui alt stat membru, impunând o condiție suplimentară pentru recunoașterea acestei cetățenii în vederea exercitării libertăților fundamentale prevăzute de tratat (a se vedea, în acest sens, în special cauza *Micheletti* și alții, C-369/90, ECR I-4239, pct. 10) (...).

(...)

A existat o discriminare împotriva copiilor pe criteriul cetățeniei duble belgiană și spaniolă, din moment ce le-a fost refuzat dreptul de a purta numele de familie așa cum ar fi fost determinat de legislația spaniolă. Atât avocatul general, cât și Curtea au subliniat inconvenientele profesionale și personale serioase care ar putea rezulta din discrepanțele privind numele de familie, date fiind probabilele divergențe în documentația oficială existentă între diferite state membre. În consecință, refuzul Belgiei de a permite o schimbare a numelui de familie a încălcat atât art. 18, cât și art. 20 TFUE.

În cauza *Runevič-Vardyn*, reclamanta, care avea naționalitate lituaniană dar aparținea minorității etnice poloneze din cadrul Lituaniei, împreună cu soțul ei polonez, erau împiedicați de legea lituaniană de la a transcrie, în documentele oficiale, numele și prenumele lor altfel decât prin folosirea caracterelor latine existente în alfabetul lituanian^[67]. Aceștia se mutaseră în Belgia și au solicitat să se modifice certificatul de naștere al reclamantei și certificatul lor de căsătorie pentru a reflecta forma de grafie specificată de legea poloneză. Lituania a susținut că aceasta ar trebui să fie considerată o situație internă, deoarece normele care reglementează modul în care numele unei persoane trebuie să fie înscris pe certificatele interne de stare civilă intră în competența statelor membre, însă CJUE a decis că această competență trebuie exercitată în conformitate cu dispozițiile tratatului privind libera circulație. În ciuda faptului că elementul de deplasare interstată a plasat cauza în

[66] Pentru alte două cauze privind restricții asupra utilizării numelor de familie, în care însă nu se punea problema unei „situații pur interne”, a se vedea cauza C-353/06, *Grunkin and Paul/Standesamt Stadt Niebüll* [2008] ECR I-7639; cauza C-208/09, *Sayn-Wittgenstein/Landeshauptmann von Wien* [2010] ECR I-13693.

[67] Cauza C-391/09, *Runevič-Vardyn* EU:C:2011:291.

afara categoriei de „situație pur internă”, concluzia CJUE privind aspectul dacă drepturile reclamantei ce decurg din statutul de cetățean al UE au fost restricționate a fost mai degrabă nuanțată:

Cauza C-391/09, Runevič-Vardyn

EU:C:2011:291

69. (...) Trebuie să se sublinieze că, atunci când un cetățean al Uniunii se deplasează într-un alt stat membru și se căsătorește ulterior cu un resortisant al acestui alt stat, faptul că numele de familie al acestui cetățean, purtat anterior căsătoriei, și prenumele acestuia pot fi modificate și transcrise în actele de stare civilă din statul membru de origine a acestuia din urmă numai cu caracterele limbii acestui din urmă stat membru nu poate constitui un tratament mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază înainte de a exercita facilitățile acordate de tratat în materie de liberă circulație a persoanelor.

70. Prin urmare, lipsa unui astfel de drept nu poate descuraja cetățeanul Uniunii de la exercitarea drepturilor de circulație recunoscute la articolul 21 TFUE și, în această măsură, nu constituie o restricție (...).

Curtea a exprimat o poziție asemănătoare cu privire la refuzul de a permite utilizarea semnelor diacritice în certificatul de căsătorie, statuând că este puțin probabil ca omiterea acestora să genereze îndoieli cu privire la identitate sau autenticitate. Cu toate acestea, cu privire la cererea reclamantei de a adăuga numele de familie al soțului celui al soției pe certificatul de căsătorie, Curtea a reținut că diferențele în ortografia numelui soției în documentele lituaniene și poloneze ar putea genera inconveniente în viitor, dat fiind că unui cuplu care se deplasează în interiorul UE i s-ar putea cere, potrivit dreptului UE, să își dovedească relația. Deși un astfel de inconvenient ar putea constitui o restricție în temeiul art. 21 TFUE în cazul în care ar avea caracter grav, astfel cum s-a reținut în cauzele *Garcia Avello* și *Sayn-Wittgenstein*^[68], acest lucru a trebuit pus în balanță cu justificarea invocată de Lituania pentru refuzul de a permite modificarea documente oficiale, și anume „de a asigura protecția limbii oficiale naționale în vederea apărării unității naționale și a menținerii coeziunii sociale”. Având în vedere protecția acordată diversității culturale și lingvistice în Carta drepturilor fundamentale, precum și, în art. 4 alin. (2) TUE, identității constituționale naționale, pe de o parte, și protecția oferită în temeiul art. 7 din Cartă și art. 8 din CEDO identității personale și vieții private, pe de altă parte, era de competența instanței naționale să cântărească aceste interese diferite și să determine dacă refuzul de a permite modificarea certificatului de căsătorie constituia o restricție disproporționată asupra drepturilor prevăzute de art. 21 TFUE.

O cauză interesantă, abordând aspecte de dublă identitate, deși nu dublă cetățenie, a fost *Walloon Government*, în care CEJ a statuat că, în cazul în care una dintre comunitățile autonome din cadrul Belgiei (comunitatea flamandă) exclude resortisanții belgieni care nu locuiau nici în jurisdicția comunității flamande și nici într-o altă parte bilingvă a statului din sfera de eligibilitate pentru un regim de asigurări pentru îngrijirea persoanelor, aceasta ar rămâne o „situație pur internă”, cu excepția cazului în care resortisanții belgieni care au

^[68] Cauza C-208/09 (*supra*, nota 15).

fost excluși și-au exercitat anterior dreptul de liberă circulație într-un alt stat membru, în conformitate cu dreptul UE^[69].

(ii) Cereri privind reîntregirea familiei

Cea mai importantă cauză în această linie de jurisprudență este *Ruiz Zambrano*, care a implicat părinții neresortisanți ai UE ai doi copii cetățeni ai UE născuți și rezidenți în Belgia, care nu părăsiseră niciodată acest stat membru^[70]. Opt state membre au intervenit pentru a susține că situația în cauză trebuie să fie calificată ca fiind „pur internă” – așa încât legislația UE privind cetățenia să nu fie aplicabilă –, însă avocatul general Sharpston și CEJ nu au fost de acord. În timp ce avocatul general a argumentat pe larg că cetățenia UE nu este legată în întregime de deplasarea între statele membre, și că dreptul de ședere și dreptul de liberă circulație sunt drepturi *independente*, și nu unite, CEJ a pronunțat o hotărâre extrem de scurtă și minimal motivată. Esența soluției, care se concentrează pe refuzul acordării unui drept de ședere și a unui permis de muncă părintelui, refuz privit ca un obstacol în calea exercitării drepturilor unui cetățean UE – copilul –, este surprinsă în următoarele patru paragrafe:

Cauza C-34/09, *Ruiz Zambrano*/ONEM

[2011] ECR I-1177

CEJ

42. În aceste condiții, articolul 20 TFUE se opune unor măsuri naționale care au efectul de a-i priva pe cetățenii Uniunii de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul lor de cetățean al Uniunii (a se vedea în acest sens cauza *Rottmann*, punctul 42).

43. Or, refuzul acordării dreptului de ședere unei persoane, resortisantă a unui stat terț, în statul membru în care au reședinită copiii săi de vârstă mică, resortisanți ai respectivului stat membru, a căror întreținere o asigură aceasta, precum și refuzul de a-i acorda un permis de muncă vor avea un asemenea efect.

44. Astfel, trebuie să se considere că un astfel de refuz de acordare a dreptului de ședere va avea drept consecință faptul că respectivii copii, cetățeni ai Uniunii, vor fi obligați să părăsească teritoriul Uniunii pentru a-și însoți părinții. În același mod, dacă nu se acordă un permis de muncă unei astfel de persoane, aceasta riscă să nu dispună de resursele necesare pentru a face față propriilor sale nevoi și celor ale familiei sale, ceea ce ar avea de asemenea drept consecință obligarea copiilor săi, cetățeni ai Uniunii, să părăsească teritoriul acesteia. În asemenea condiții, respectivii cetățeni ai Uniunii vor fi, în fapt, în imposibilitatea de a exercita esența drepturilor conferite de statutul lor de cetățean al Uniunii.

45. Este necesar, așadar, să se răspundă la întrebările adresate că articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru, pe de o parte, să refuze unui resortisant al unui stat terț, care asigură întreținerea copiilor săi de vârstă mică, cetățeni ai Uniunii, șederea în statul membru de reședință al acestora din urmă și ai cărui cetățeni sunt și, pe de altă parte, să refuze respectivului resortisant al unui stat terț acordarea unui permis de muncă, în măsura în care astfel de decizii i-ar priva pe acei copii de beneficiul efectiv al esenței drepturilor corespunzătoare statutului de cetățean al Uniunii.

[69] Cauza C-212/06, *Government of the French Community and Walloon Government* [2008] ECR I-1683, pct. 37-39.

[70] Cauza C-34/09, *Ruiz Zambrano* (supra, nota 31). A fost publicat un număr mare de comentarii pe marginea cauzei *Zambrano*. Pentru câteva exemple, a se vedea K. HAILBRONNER și D. THYM (2011) 48 CMLRev 1253; J.T. NOWAK (2010-11) 17 CJEL 673; U. ŠADL (2013) 9 EuConst 205; A. WIESBROCK (2011) 12 German LJ 2077.

Cauza a fost controversată, în spiritul soluțiilor *Chen* și *Metock*, din moment ce a contestat aspecte esențiale ale politicilor de migrație ale statelor membre^[71], iar CJUE a dat înapoi în mod semnificativ în fața implicațiilor mai largi ale hotărârii în cauzele ulterioare *McCarthy*^[72] și *Dereci*^[73].

În cauza *McCarthy*, un cetățean al UE care avea atât cetățenie irlandeză, cât și britanică, și care a trăit exclusiv în Marea Britanie, a pretins un drept de ședere decurgând din dreptul UE. Ea a solicitat acest drept pentru ca soțul ei, cetățean jamaican, să se bucure de dreptul derivat de ședere, însă CJUE i-a respins susținerile, atât în temeiul Directivei 2004/38/CE, cât și al art. 21 TFUE. Curtea – într-un raționament care a fost reiterat în numeroase alte cazuri ulterioare – a decis că sfera de aplicare personală a Directivei 2004/38/CE nu acoperă un cetățean al UE care nu și-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulație și care a avut întotdeauna reședința într-un stat membru a cărui cetățenie o deține, chiar și în cazul în care deține și cetățenia unui alt stat membru. Cu toate acestea, faptul că McCarthy nu și-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulație nu înseamnă neapărat că se găsea într-o situație pur internă în ceea ce privește aplicarea art. 21 TFUE, întrucât *Zambrano* a stabilit că art. 20 TFUE se opune unor măsuri naționale „care au efectul de a-i priva pe cetățenii Uniunii de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de acest statut”, chiar și în cazul în care aceștia sunt resortisanți ai statului membru în cauză și nu și-au exercitat niciodată dreptul de liberă circulație^[74]. Totuși, CJUE a distins cauza *McCarthy* atât de *Ruiz Zambrano*, cât și de *Garcia Avello*, concluzionând că legislația din Regatul Unit, în cazul lui McCarthy, prin comparație cu *Zambrano*, nu are ca efect obligarea ei de a părăsi teritoriul UE, și nici, prin comparație cu *Garcia Avello*, nu dă naștere unor inconveniente profesionale grave care să creeze, în mod probabil, obstacole în calea exercitării dreptului său de liberă circulație în viitor. Astfel, cauza *McCarthy* a stabilit că art. 21 TFUE nu se aplică în cazul unui cetățean al UE care nu și-a exercitat niciodată dreptul la libertatea de mișcare, care a avut întotdeauna reședința într-un stat membru al cărui cetățean este și care este, de asemenea, resortisant al unui alt stat membru, cu condiția de a nu fi lipsit de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul său de cetățean al UE, și ca dreptul său la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre să nu fie afectat^[75].

Factorul decisiv în calificarea circumstanțelor din cauza *McCarthy* și a celor din cauza *Ruiz Zambrano* ca fiind situații pur interne îl constituia o distincție factuală relativ subtilă, și anume diferența percepută în gradul de dependență și vulnerabilitate a membrului de familie cetățean al Uniunii Europene. Faptul că membrul de familie pentru care cetățeanul UE solicită un permis de ședere derivat a fost în acest caz un soț adult, în comparație cu părintele copiilor minori aflați în întreținere în *Ruiz Zambrano*, poate să fi influențat Curtea în a ajunge la o concluzie diferită în cele două cauze, chiar dacă dreptul la viața de familie a cetățeanului UE ar fi în ambele situații afectat în mod semnificativ de deportare. În cauza

[71] A se vedea, e.g., declarația adoptată de Ministerul Irlandez al Justiției, Egalității și Apărării privind implicațiile, pentru Irlanda, ale hotărârii pronunțate de CJUE în cauza *Zambrano*: www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR11000019; și răspunsurile guvernului privind cauza *Zambrano*, publicate în secțiunea Frequently Asked Questions: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP11000038>.

[72] Cauza C-434/09, *McCarthy* [2011] ECR I-3375.

[73] Cauza C-256/11, *Dereci* [2011] ECR I-11315.

[74] Cauza C-434/09, *McCarthy* (supra, nota 72), pct. 47.

[75] Pentru câteva dintre comentariile pe marginea soluției, a se vedea P. VAN ELSEWUJE (2011) 7 EuConst 308; C. MCCAULIFF (2013) 36 Fordham Int LJ 1372; N. NIC SHUIBHNE (2012) 49 CMLRev 349; C. TARONI (2012) 8 Journal of Contemporary European Research 145.

Dereci, CJUE a continuat să bată în retragere din fața implicațiilor mai largi ale cauzei *Zambrano*^[76]. Cu toate că a repetat esența hotărârii *Zambrano* – în sensul că cetățenii se pot prevala de art. 20 împotriva propriului lor stat, chiar și în cazul în care nu și-au exercitat dreptul de liberă circulație, dacă măsurile naționale ar avea drept efect privarea lor de esența drepturilor conferite de statutul de cetățean al UE – Curtea a sugerat că lucrurile ar putea sta altfel în cazul reclamanților din cauza *Dereci*, care erau copiii adulți sau soții (nefiind resortisanți UE) unor cetățeni UE din Austria. În primul rând, Curtea a decis că „negarea esenței” drepturilor conferite de statutul de cetățean al UE ar avea loc numai în cazul în care cetățeanul UE ar trebui să părăsească nu doar teritoriul statului membru a cărui cetățenie o are, ci și teritoriul UE, ca întreg^[77]. În plus, faptul că cetățeanul UE considera de dorit – din rațiuni economice sau de familie – ca membrii săi de familie ce nu erau resortisanți ai UE să locuiască cu el în UE nu înseamnă că acesta era „forțat” să părăsească teritoriul UE dacă un astfel de drept nu era acordat^[78], iar în cauză, se pare că niciunul dintre reclamanți nu era dependent de membrul lor de familie cetățean al UE pentru asigurarea mijloacelor de întreținere. Cu toate acestea, CJUE a lăsat în competența instanței naționale determinarea situației de fapt din cauză și a adăugat că hotărârea sa nu permite să se anticipeze care este răspunsul la întrebarea dacă, în situația în care instanța națională consideră că situația intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu ar trebui totuși acordat un drept de ședere, pe baza dreptului la viață de familie reglementat în art. 7 din Cartă. Mai mult, chiar dacă situația nu intră în sfera de aplicare a dreptului Uniunii, instanța națională „va trebui” – aceasta în baza obligațiilor ce-i revin în temeiul CEDO, mai degrabă decât în baza vreunei obligații emanând din dreptul UE asupra căreia CJUE este competentă să se pronunțe – să decidă în cauză în temeiul dreptului la viață de familie prevăzut de art. 8 CEDO^[79].

În mod similar, în cauza *Ymeraga*, CJUE a făcut referire la hotărârile sale mai stricte din cauzele *McCarthy* și *Dereci* pentru a reține că un resortisant al UE care nu și-a exercitat niciodată libertatea de circulație în calitate de cetățean al UE nu ar fi privat de esența drepturilor conferite de statutul de cetățean al UE prin refuzul statului membru de a acorda părinților săi – resortisanți ai unei țări terțe – un drept de ședere care să conducă la reîntregirea familiei lor în Luxemburg, cu toate că, la fel ca în *Dereci*, era de competența instanței naționale să țină seama de dreptul la viața de familie reglementat de CEDO^[80].

De atunci, au urmat o serie de alte cauze de „reîntregire a familiei”, testând limitele principiului „situației pur interne”. Circumstanțele complexe ale speței *O, S și L* ilustrează că problema de fapt dacă cetățenii UE – în acest caz, copii cetățeni ai UE cu un părinte resortisant al unei țări terțe de care ei nu erau, aparent, dependenți – ar fi lipsiți de esența drepturilor ce decurg din statutul lor de cetățean al UE prin refuzul acordării unui permis de ședere unui părinte resortisant al unei țări terțe formează o întrebare la care este ade-sea dificil să se răspundă, și care cade, în cele din urmă, în competența instanțelor naționale.

[76] Cauza C-256/11, *Dereci* [2011] ECR I-11315. Pe lângă comentariile de *supra*, notele 70 și 75, a se vedea D. KOCHENOV, „The Right to Have What Rights?” (2013) 19 ELJ 502; A. TRYFONIDOU, „Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The *Zambrano*, *McCarthy* and *Dereci* Trilogy” (2012) 18 EPL 493.

[77] Cauza C-256/11, *Dereci*, *idem*, pct. 66.

[78] *Idem*, pct. 68.

[79] *Idem*, pct. 72-73.

[80] Cauza C-87/12, *Ymeraga* EU:C:2013:291. A se vedea S. IGLESIAS SANCHEZ, „Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a Crossroads” (2014) 20 ELJ 464.

nale^[81]. De asemenea, deși în cauza *O, S și L* a declarat că acele condiții în care cetățeanul UE ar fi privat efectiv de exercițiul drepturilor sale, astfel cum au fost descrise în cauza *Zambrano*, vor fi întrunite doar în mod cu totul excepțional, Curtea a reținut, în același timp, că nu este necesar să existe o legătură biologică între resortisantul țării terțe care solicită dreptul de ședere și cetățeanul Uniunii. Pe de altă parte, gradul de dependență juridică, financiară sau emoțională a cetățeanului UE față de resortisantul țării terțe este foarte important^[82].

În patru cauze ulterioare de reîntregire a familiei – *S și G, Alopka, lida*, și *O și B* – s-a constatat că acestea nu implicau situații pur interne, cu toate că fiecare cauză privea o cerere introdusă de către cetățeni ai UE împotriva propriului lor stat, în vederea dobândirii unor drepturi de ședere derivate pentru un membru de familie resortisant al unei țări terțe. În *S și G*, în timp ce circumstanțele priveau resortisanți ai UE care pretindeau un drept de ședere pe teritoriul propriului stat pentru un membru de familie resortisant al unei țări terțe, iar Directiva 2004/38/CE nu era aplicabilă, pentru același motiv ca acela dat în cauza *McCarthy*, cetățenii UE își exercitaseră totuși drepturile de liberă circulație emanând din tratat, prin efectuarea de călătorii în mod regulat pentru a presta servicii persoanelor stabilite în alte state membre^[83]. Potrivit CJUE, refuzul de a permite membrului de familie neresortisant al UE să trăiască împreună cu cetățeanul UE ar încălca drepturile acestuia din urmă provenite din tratat, în cazul în care acordarea dreptului de ședere membrului de familie respectiv este necesară pentru a garanta exercitarea efectivă a libertăților fundamentale prevăzute de tratat. În cauza *Alopka*, situația unei mame neresortisante a UE, care deținea custodia exclusivă și răspunderea unică pentru copiii ei, cetățeni francezi și ai UE, și care a solicitat acordarea unui permis de ședere pentru a rămâne cu ei în Luxemburg, unde au trăit de la naștere, nu constituia o situație pur internă, din moment ce copiii erau rezidenți ai unui stat membru, altul decât cel al cărui cetățenie o dețineau. Cu toate acestea, pentru a obține un drept de ședere pentru mama lor resortisant al unei țări terțe, copiii își pot întemeia pretențiile în exclusivitate pe drepturile de care se bucură ca cetățeni UE în conformitate cu tratatul, aceasta în cazul în care criteriile stabilite în *Zambrano* sunt îndeplinite, și anume ca, altminteri, copiii să fi fost privați de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul de cetățean al UE. În fapt, CJUE a pus la îndoială îndeplinirea acestui criteriu în speță, din moment ce copiii s-ar fi putut, probabil, muta cu mama lor în Franța^[84].

În cauza *lida*, unde Directiva 2004/38/CE nu era aplicabilă deoarece părintele care solicita acordarea unui drept de ședere, resortisant al unei țări terțe, nu era dependent de copilul resortisant al UE, situația nu era una pur internă, din moment ce copilul se mutase din Germania, statul său de cetățenie, pentru a locui în Austria^[85]. Cu toate acestea, chiar dacă *lida* ar fi putut pretinde drepturi independente în calitatea sa de resortisant al unei țări terțe și de rezident pe termen lung, în temeiul Directivei 2003/109/CE, CJUE a decis, destul de surprinzător, că situația nu intră în sfera de aplicare a dreptului UE al cetățeniei, din moment ce criteriile instituite în cauza *Zambrano* nu sunt îndeplinite: nu exista niciun risc ca un refuz al dreptului de ședere al lui *lida* să o priveze pe fiica sa de esența drepturilor sale decurgând din

[81] Cauzele C-356 și 357/11, *O, S și L* EU:C:2012:776.

[82] *Idem*, pct. 56.

[83] Cauza C-457/12, *S & G* EU:C:2014:136.

[84] *Idem*, pct. 33-35.

[85] Cauza C-40/11, *lida* EU:C:2012:261.

statutul de cetățean al UE, din moment ce el pretindea un drept emanat din dreptul UE de ședere în Germania, și nu în Austria, unde locuia fiica lui^[86]. Hotărârea *lida* poate fi comparată în mod interesant cu cea din cauza *Schempp*, în care CJUE a constatat că circumstanțele în care se găsea un resortisant al unui stat membru care nu își exercitase dreptul la liberă circulație nu constituiau o situație pur internă, deoarece fosta sa soție, căreia a continuat să îi plătească pensie de întreținere, își exercitase dreptul său (ca cetățean al UE) de a se muta într-un alt stat membru, iar acest lucru a afectat situația lui fiscală în Germania^[87]. Este de remarcat recunoașterea de către Curte a acestui element transfrontalier economic de continuitate a (fostei) vieți de familie ca suficient pentru a aduce cauza în sfera de aplicare a dreptului UE, dar nu și în cazul unei vieți de familie transfrontaliere în curs de desfășurare care implica un resortisant din afara UE, în cauza *lida*.

În fine, în cauza *O și B*, situația nu a fost una pur internă, întrucât, deși un cetățean al UE pretindea un drept de ședere în propriul stat membru pentru soțul său din afara UE, acesta își exercitase anterior dreptul de liberă circulație pentru a locui într-un alt stat membru^[88]. Ca urmare a cauzelor *Eind și Singh* privind libera circulație a lucrătorilor^[89], CJUE a decis că refuzul de a conferi un drept de ședere derivat membrului de familie al unui cetățean al UE care se întoarce în statul său de origine după ce a locuit într-un alt stat membru cu respectivul membru de familie, în temeiul și cu respectarea dreptului UE, ar putea crea un obstacol în calea exercitării drepturilor de liberă circulație conferite prin art. 21 TFUE^[90]. Cu toate acestea, refuzul ar constitui un astfel de obstacol numai în cazul în care perioada de ședere a cetățeanului UE în statul membru gazdă „se caracterizează printr-o efectivitate suficientă pentru a-i permite începerea sau consolidarea unei vieți de familie în acest stat membru”, iar o ședere cu o durată mai mică de trei luni în statul gazdă, fără nicio intenție de a se stabili acolo, nu îndeplinește acest criteriu^[91].

Astfel, este evident din jurisprudența discutată mai sus că introducerea cetățeniei UE și a drepturilor de circulație și de ședere în art. 20 și art. 21 TFUE a exercitat o presiune continuă asupra noțiunii de situație pur internă și a contribuit la lărgirea sferei circumstanțelor în care cetățenii UE pot introduce, împotriva propriilor state membre, cereri bazate pe cetățenie. Anumite situații de fapt, cum ar fi cele care implică aspecte de dublă cetățenie sau – în ciuda aplicării restrictive a criteriilor *Zambrano* în jurisprudența subsecventă – cererile pentru reîntregirea familiei, care, altminteri, ar fi fost considerate ca fiind situații pur interne, ar putea avea o legătură suficientă cu dreptul UE din cauza impactului lor asupra drepturilor specifice conferite de statutul de cetățean al UE.

[86] În mod bizar, în ciuda dimensiunii transfrontaliere evidente a vieții de familie în această cauză și a aplicabilității dreptului în cazul rezidenților pe termen lung ce sunt resortisanți ai țărilor terțe, CJUE a reținut că circumstanțele se situează în întregime în afara sferei de aplicare a dreptului UE, chiar și pentru aplicarea art. 51 din Cartă, iar în acest caz nu s-a făcut nici referire la CEDO. Pentru un comentariu, a se vedea A. TRYFONIDOU, „(Further) Signs of a Turn of the Tide in the CJEU's Citizenship Jurisprudence, Case C-40/11, *lida*” (2013) 20 MJ 302.

[87] Cauza C-403/03, *Schempp/Finanzamt München* [2005] ECR I-6421, pct. 22-25.

[88] Cauza C-456/12, *O și B* EU:C:2014:135.

[89] Cauza C-291/05, *Eind* [2007] ECR I-10719; cauza C-370/90, *R/Immigration Appeal Tribunal and Singh* [1992] ECR I-4265, discutată în Capitolul 21.

[90] Cauza C-456/12 (*supra*, nota 88), pct. 46-49.

[91] *Idem*, pct. 51-54.

(C) IMPACTUL ARTICOLELOR 20 ȘI 21 ASUPRA DREPTURILOR RESORTISANȚILOR UE CARE NU SUNT NICI ACTIVI, NICI INDEPENDENȚI DIN PUNCT DE VEDERE ECONOMIC

Am văzut că drepturile de circulație și de ședere ale cetățenilor UE provenite din art. 20 și art. 21 sunt supuse limitelor și condițiilor prevăzute de tratate și de legislația secundară. Am văzut, de asemenea, că Directiva 2004/38/CE a impus două condiții libertății de circulație și de ședere a resortisanților UE care nu aveau nici calitatea de lucrători și nici pe aceea de persoane care desfășoară o activitate independentă, după trecerea unei perioade inițiale de trei luni pe parcursul căreia au beneficiat de un drept necondiționat de ședere^[92]: în primul rând, ca astfel de persoane să dețină resurse suficiente pentru a evita să devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului și, în al doilea rând, ca acestea să aibă asigurare medicală completă.

În cele ce urmează, vom examina patru grupuri de cauze (care este posibil să se suprapună): (i) primul privind accesul *persoanelor care nu sunt active din punct de vedere economic* la asistență socială; (ii) al doilea referitor la accesul *studenților* la asistență socială sau privind educația; (iii) al treilea privind accesul *persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă* la diferite tipuri de indemnizații pentru asemenea persoane. În toate cele trei categorii, dispozițiile privind cetățenia au fost invocate pentru a extinde sfera circumstanțelor în care un resortisant al UE poate fi îndreptățit la anumite prestații sociale într-un stat membru gazdă. Cu toate acestea, ulterior unei direcții de jurisprudență inițial mai liberală, primul grup de cetățeni inactivi din punct de vedere economic au înregistrat un succes mai redus decât cel de-al doilea și al treilea grup, respectiv studenții și persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă. Al patrulea grup de cauze (iv) privește resortisanții UE care au dobândit un drept de *ședere permanentă* într-un stat membru al UE, altul decât cel a cărui cetățenie o dețin. Acesta este un statut îmbunătățit introdus prin Directiva 2004/38/CE, de care pot beneficia toți cetățenii UE care îndeplinesc anumite condiții, statut care se menține indiferent dacă persoana în cauză are nevoie de sprijin social și economic din partea statului.

(i) Persoanele inative din punct de vedere economic

Cauza mai veche *Martínez Sala*, soluționată înainte de adoptarea Directivei 2004/38/CE, se referea la o resortisantă spaniolă rezidentă în Germania care nu mai lucra de ceva vreme și care beneficia de asistență socială^[93]. Cauza privea eligibilitatea acesteia la primirea unei indemnizații de creștere a copilului în conformitate cu legislația internă, iar CJUE a decis că, atât timp cât un cetățean al UE își are reședința în mod legal într-un alt stat membru, acesta are dreptul, în temeiul art. 18 coroborat cu art. 20 alin. (2) TFUE, la un tratament egal cu cel al resortisanților aceluși stat cât privește prestațiile ce intră în sfera de aplicare a tratatului. CEJ a făcut astfel aplicarea principiului general al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în cazul doamnei Martínez Sala, exclusiv în temeiul

^[92] A se vedea *supra*, nota 52. Totuși, dreptul de ședere necondiționat pe o perioadă de trei luni nu cuprinde un drept la prestații sociale conform dreptului UE, în temeiul art. 24 alin. (2) din Directivă.

^[93] Cauza C-85/96, *Maria Martínez Sala/Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691.

calității acesteia de cetățean al UE care avea reședința în mod legal în Germania^[94]. Nu era necesar ca aceasta să fie implicată în vreo activitate economică în calitate de lucrător sau prestator de servicii, și nici să se demonstreze pregătirea în vederea desfășurării unei viitoare activități economice în calitate de student etc. Totuși, faptul că CEJ nu i-a întemeiat dreptul de ședere pe art. 20-21 TFUE – deoarece a constatat că Germania îi autorizase șederea în condițiile unei Convenții a Consiliului Europei privind asistența socială și medicală – a însemnat că instanța nu a trebuit să se confrunte cu condițiile limitative prevăzute la art. 20-21 TFUE și în special cu cerința din legislația secundară ca persoana să dețină suficiente resurse pentru a evita să devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului.

În cauza *Trojani* însă^[95], CEJ s-a confruntat direct cu aceste condiții limitative, din moment ce instanța națională i-a adresat întrebarea dacă Trojani avea un drept de ședere în temeiul tratatului^[96]. Trojani era un resortisant francez care lua parte la un program de reintegrare socială cu Armata Salvării din Belgia^[97] și care solicitase ajutor social de la statul belgian sub forma unei indemnizații pentru minimă subzistență („minimex”). În prima parte a hotărârii, CEJ a statuat că unui cetățean al UE aflat în situația lui Trojani nu i se recunoaște, în baza art. 20 TFUE (atunci art. 18 CE), dreptul de ședere pe teritoriul unui stat membru al cărui resortisant nu este, având în vedere lipsa acestuia de resurse suficiente, în sensul legislației secundare (care la momentul respectiv era Directiva 90/364/CE)^[98]. Cu alte cuvinte, Belgia avea posibilitatea, în temeiul dreptului UE, să-i refuze un drept de ședere pe motiv că îi lipseau resursele suficiente pentru a evita să devină o povară pentru stat. Cu toate acestea, CEJ a decis că, din moment ce aparent a îndeplinit deja condițiile de ședere legală potrivit dreptului belgian, Trojani poate să se bazeze pe cerința nediscriminării pe motiv de naționalitate cuprinsă în art. 18 TFUE (fostul art. 12 CE) pentru a pretinde dreptul de a beneficia de o prestație de asistență socială accesibilă resortisanților naționali în temeiul legislației interne^[99]. Cu alte cuvinte, deși nu ar fi putut obține un drept de ședere întemeiat pe art. 21 în cazul în care nu avea resurse suficiente în sensul directivei, el era totuși îndreptățit – cât timp avea reședința stabilită în mod legal pe teritoriul statului, pe o altă bază – la acces la asistență socială, în aceleași condiții ca și resortisanții naționali, în conformitate cu art. 18 și art. 21 TFUE^[100]. Se pare că, dacă Belgia dorea să-i refuze accesul la prestații sociale, ar trebui să-i revoce permisul de ședere pe motiv de lipsă de resurse suficiente, dar CEJ a hotărât, de asemenea, că recurgerea la

[94] *Martínez Sala* întărește astfel baza pentru hotărâri ulterioare precum cea din cauza C-411/98, *Ferlini/Centre hospitalier de Luxembourg* [2000] ECR I-8081, care nu implica aspecte de cetățenie a UE, dar făcea aplicarea art. 18 TFUE și a principiului nediscriminării pe motive de naționalitate sau cetățenie în cazul unui resortisant al UE care își stabilește reședința în mod legal.

[95] Cauza C-456/02, *Trojani/CPAS* [2004] ECR I-7573.

[96] A se vedea, de asemenea, cauzele C-310/08, *Ibrahim* [2010] ECR I-1065 și C-480/08, *Teixeira* [2010] ECR I-1107, care au ridicat problema dacă părinții inactivi economic ai unor copii cetățeni ai UE înscrși în învățământul primar într-un stat membru gazdă, în cazul în care familia nu avea mijloace adecvate de întreținere și nici asigurare de sănătate, ar putea să se bucure de drepturi de ședere în conformitate cu dreptul UE. CJUE s-a pronunțat totuși în aceste cauze pe baza art. 12 din Regulamentul nr. 1612/68 (în prezent art. 10 din Regulamentul nr. 492/2011) și nu în temeiul drepturilor ce decurg din statutul de cetățean al UE.

[97] O discuție referitoare la posibilul său statut de lucrător se regăsește în Capitolul 21.

[98] *Idem*, pct. 32-36.

[99] *Idem*, pct. 41-44.

[100] Această soluție nu se extinde la situația unui resortisant al unei țări terțe care deține un permis de ședere și care nu este, altminteri, un membru de familie protejat în temeiul Directivei 2004/38/CE: cauza C-45/12, *Ahmed* EU:C:2013:390.

sistemul de asistență socială nu poate conduce *în mod automat* la revocarea permisului de ședere sau la deportare. Cu alte cuvinte, statele membre nu au dreptul de a echivala „recurgerea la asistență socială” cu „lipsa de resurse suficiente”. Ele trebuie, după cum sugerează considerentul 16 din Directiva 2004/38/CE, să facă aplicarea condițiilor limitative într-un mod proporțional și să efectueze o anchetă corespunzătoare privind caracterul suficient al resurselor unui cetățean al UE, înainte de a trece la revocarea dreptului său de ședere.

Dezvoltând jurisprudența sa din cauza *Trojani*, dar de data aceasta bazându-se direct pe Directiva 2004/38/CE, CJUE a decis în cauza *Brey* că, deși statele membre au dreptul de a condiționa dreptul unui migrant la prestații sociale de îndeplinirea de către acesta a cerințelor *interne* de ședere legală, aceste cerințe trebuie să fie ele însele conforme dreptului UE^[101]. În acest caz, cerința impusă de către stat pentru șederea legală a fost ca migrantul să dețină, de îndată ce a expirat perioada necondiționată de ședere inițială de trei luni – prevăzută de art. 6 din Directiva 2004/38/CE pentru toți cetățenii UE – resurse suficiente astfel încât să nu solicite o anumită prestație socială. CJUE a statuat că, deși eligibilitatea pentru o anumită prestație de asistență socială ar putea oferi un indiciu în sensul că unei persoane îi lipsesc resursele suficiente pentru a evita să devină o sarcină excesivă pentru statul gazdă, simplul fapt că un resortisant primește această prestație socială este insuficient, în sine, pentru a dovedi că el constituie o astfel de sarcină. Caracterul automat al legislației austriece în acest caz, potrivit căreia simplul fapt că Brey a solicitat prestația în cauză era suficient pentru a-l exclude de la a beneficia de ea, a împiedicat autoritățile naționale de la efectuarea unei evaluări globale a veniturilor sale și a situației sale personale astfel încât să se stabilească într-un mod proporțional dacă și, în caz afirmativ, cât de oneroasă ar fi sarcina pe care el ar putea-o reprezenta pentru stat^[102] și, prin urmare, era contrar dreptului UE.

Cauzele *Sala*, *Trojani* și *Brey* au format o direcție liberală de jurisprudență, care a subliniat obligația statelor membre – atât timp cât un resortisant al UE își avea reședința pe teritoriul lor în mod legal, în conformitate cu dreptul intern – de a asigura un tratament egal pentru propriii cetățeni și pentru alți cetățeni ai UE, chiar și în ceea ce privește accesul la prestații sociale. Și, deși sunt pe deplin îndreptățite să condiționeze caracterul legal al șederii cetățenilor UE pe teritoriul lor de îndeplinirea criteriilor stabilite în Directiva 2004/38/CE – și anume ca aceștia să nu devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului gazdă, odată ce a trecut perioada inițială de trei luni de drept de ședere necondiționat –, aceste criterii trebuie să fie evaluate cu atenție și în mod proporțional, ținând seama de drepturile fundamentale ale cetățenilor UE. Simpla eligibilitate pentru o prestație de asistență socială sau simpla introducere a unei cereri în acest sens, nu ar fi ea însăși suficientă pentru a dovedi că persoana a devenit sau va deveni o sarcină excesivă.

Cu toate acestea, în urma dezbaterilor politice transnaționale aprinse pe tema „turismului prestațiilor sociale” în UE^[103], în cauza *Dano* CJUE a schimbat întrucâtva direcția și a adoptat o abordare mai restrictivă față de drepturile cetățenilor UE inactivi din punct de vedere

[101] Cauza C-140/12, *Brey* EU:C:2013:565, [44-45]. H. VERSCHUEREN, „Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of *Brey*” (2014) 16 EJML 147.

[102] *Idem*, pct. 76-78.

[103] A se vedea Capitolul 21 (*supra*, nota 5) și text.

economic^[104]. Tonul hotărârii a fost semnificativ mai prudent și mai conciliant vizavi de preocupările statelor membre decât în cauzele anterioare, astfel cum rezultă mai ales din exprimarea de la pct. 76-78. Hotărârea *Dano* se concentrează mai degrabă asupra libertății statelor de a limita drepturile celor care s-au mutat în scopul de a beneficia de sistemele lor de protecție socială, decât pe drepturile cetățenilor UE^[105]. Evoluția jurisprudenței de la cauza *Sala* la cauza *Brey* a lăsat loc pentru oarecare incertitudine cu privire la circumstanțele exacte în care un cetățean UE inactiv din punct de vedere economic, care a avut reședința într-un stat membru în mod legal în temeiul legislației naționale, ar putea invoca principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în conformitate cu dreptul UE, inclusiv în temeiul art. 24 din Directiva 2004/38/CE, pentru a pretinde acces egal cu cel al resortisanților naționali la prestații sociale. Această ambiguitate a fost abordată în cauza *Dano*, care a implicat o româncă inactivă din punct de vedere economic – care s-a mutat împreună de mai mulți ani cu fiul ei pentru a trăi în Germania – căreia i-a fost acordat un certificat de ședere pe durată nelimitată și care beneficia de anumite prestații sociale de bază. Ea a urmărit să conteste respingerea cererii sale de acordare a unei „prestații speciale în bani de tip necontributiv”, invocând interzicerea discriminării pe motiv de cetățenie la art. 18 TFUE și la art. 24 din Directiva 2004/38/CE.

Cauza C-333/13, *Dano/Jobseeker Leipzig*

EU:C:2014:2358

CJUE

68. Potrivit articolului 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE, orice cetățean al Uniunii care, în temeiul directivei, are reședința pe teritoriul statului membru gazdă se bucură de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru respectiv în domeniul de aplicare al tratatului.

69. Rezultă că un cetățean al Uniunii, în ceea ce privește accesul la prestații sociale precum cele în discuție în litigiul principal, nu poate pretinde o egalitate de tratament cu resortisanții statului membru gazdă decât dacă șederea sa pe teritoriul statului membru gazdă respectă condițiile Directivei 2004/38/CE.

(...)

71. (...) Pentru o durată a șederii mai mare de trei luni, beneficiul dreptului de ședere este subordonat condițiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE și, potrivit articolului 14 alineatul (2) din aceasta, dreptul în cauză se păstrează numai în măsura în care cetățeanul Uniunii și membrii familiei acestuia îndeplinesc condițiile în cauză. Reiese în special din considerentul (10) al directivei menționate că aceste condiții urmăresc printre altele să evite ca aceste persoane să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă (...).

(...)

73. Pentru a aprecia dacă cetățeni ai Uniunii, inactivi din punct de vedere economic, aflați în situația reclamanților din litigiul principal, a căror durată a șederii în statul membru gazdă a fost mai mare de trei luni, dar mai mică de cinci ani, pot pretinde o egalitate de tratament cu resortisanții acestui din urmă stat membru în ceea ce privește dreptul la prestații sociale, este deci necesar să se examineze dacă șederea cetățenilor menționați respectă condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38/CE. Printre aceste condiții figurează obligația cetățeanului Uniunii inactiv din punct de vedere economic de a dispune de suficiente resurse pentru el și pentru membrii familiei sale.

[104] Cauza C-333/13, *Dano/Jobseeker Leipzig* EU:C:2014:2358.

[105] Curtea a ezitat să pună accentul, în alte cauze, pe motivația cetățeanului în exercitarea drepturilor sale de circulație. A se vedea, însă, Capitolul 21 (*supra*, nota 41) și text.

74. A admite că persoane care nu beneficiază de un drept de ședere în temeiul Directivei 2004/38/CE pot pretinde un drept la prestații sociale în aceleași condiții ca și cele aplicabile resortisanților naționali ar fi contrar unui obiectiv al directivei menționate, enunțat în considerentul (10), care urmărește să se evite ca cetățenii Uniunii resortisanți ai altor state membre să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială din statul membru gazdă.

75. Este important să se adauge în această privință că, în ceea ce privește condiția de a dispune de resurse suficiente, Directiva 2004/38/CE distinge între, pe de o parte, persoanele care exercită o activitate salariată și, pe de altă parte, cele care nu exercită o astfel de activitate. Potrivit articolului 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38/CE, primul grup de cetățeni ai Uniunii care se află în statul membru gazdă dispune de dreptul de ședere fără a trebui să îndeplinească vreo altă condiție. În schimb, în ceea ce privește persoanele inactive din punct de vedere economic, articolul 7 alineatul (1) litera (b) din această directivă impune ca acestea să îndeplinească condiția de a dispune de resurse proprii suficiente.

76. În consecință, trebuie constatat că articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38 urmărește să împiedice cetățenii Uniunii care sunt inactivi din punct de vedere economic să utilizeze sistemul de protecție socială al statului membru gazdă pentru a-și finanța mijloacele de existență.

77. Astfel cum a arătat avocatul general la punctele 93 și 96 din concluzii, eventuala existență a unei inegalități de tratament între cetățenii Uniunii care și-au exercitat libertatea de circulație și de ședere și resortisanții statului membru gazdă în privința acordării prestațiilor sociale este o consecință inevitabilă a Directivei 2004/38/CE. Astfel, o asemenea inegalitate potențială este întemeiată pe raportul pe care l-a stabilit legiuitorul Uniunii la articolul 7 din Directiva menționată între, pe de o parte, cerința unor resurse suficiente ca o condiție de ședere și, pe de altă parte, preocuparea de a nu genera o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statelor membre.

78. Prin urmare, un stat membru trebuie să aibă posibilitatea, în temeiul articolului 7, de a refuza acordarea de prestații sociale unor cetățeni ai Uniunii inactivi din punct de vedere economic care își exercită libertatea de circulație numai în scopul de a obține beneficiul ajutorului social al unui alt stat membru, deși nu dispun de suficiente resurse pentru a pretinde să beneficieze de un drept de ședere.

79. A priva de această posibilitate un stat membru interesat ar determina astfel, după cum a constatat avocatul general la punctul 106 din concluzii, consecința că persoane care nu dispun, la sosirea lor pe teritoriul unui alt stat membru, de suficiente resurse pentru a-și asigura nevoile ar dispune de acestea, automat, prin acordarea unei prestații speciale în numerar de tip necontributiv al cărei scop este de a asigura mijloacele de subzistență a beneficiarului.

80. Prin urmare, este necesar să se efectueze o examinare concretă a situației economice a fiecărei persoane interesate, fără a lua în considerare prestațiile sociale solicitate, pentru a aprecia dacă îndeplinește condiția de a dispune de suficiente resurse pentru a putea beneficia de un drept de ședere în temeiul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38/CE.

81. În cauza principală, potrivit verificărilor efectuate de instanța de trimitere, reclamantii nu dispun de suficiente resurse și nu pot, prin urmare, să pretindă un drept de ședere în statul membru gazdă în temeiul Directivei 2004/38/CE. Prin urmare, astfel cum s-a arătat la punctul 69 din prezenta hotărâre, ei nu se pot prevala de principiul nediscriminării cuprins în articolul 24 alineatul (1) din directiva menționată.

În cauzele *Sala, Trojani și Brey*, Curtea a apreciat că, atât timp cât cetățenii UE au reședința în mod legal pe teritoriul unui stat membru gazdă în conformitate cu legislația națională, aceștia ar putea invoca principiul UE al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate pentru a pretinde acces egal la acele prestații sociale care erau la dispoziția resortisanților naționali exclusiv pe baza naționalității sau a reședinței lor. În cauza *Dano*, cu toate acestea, Curtea s-a retras de pe această poziție și s-a bazat pe o interpretare mai

strictă a art. 24 din Directivă: pentru a putea pretinde dreptul la prestații de asistență socială pe picior de egalitate cu resortisanții naționali în temeiul art. 18 TFUE și al art. 24 din Directivă, cetățeanul UE trebuie să aibă reședința în mod legal pe teritoriul aceluia stat membru și în conformitate cu prevederile directivei, iar nu doar în condițiile legislației naționale. De la acest moment, deținerea unei reședințe în baza dreptului național, așa cum părea să fie cazul în *Sala și Trojani*, și într-o oarecare măsură, în *Brey*, nu mai este suficientă pentru a întemeia o pretenție la egalitate de tratament alături de rezidenții naționali: este de asemenea necesar ca cetățeanul să satisfacă criteriile de ședere legală în temeiul Directivei 2004/38/CE. Așa cum am văzut, aceste criterii includ, după expirarea perioadei inițiale de trei luni de ședere necondiționată, posedarea unor resurse suficiente pentru a nu deveni o povară excesivă pentru statul gazdă. În plus, în timp ce în cauza *Trojani* a părut să sugereze că dreptul de ședere al reclamantului ar trebui să fie revocat înainte ca statul gazdă să-i poată refuza un tratament egal privind accesul la prestații sociale, CJUE a indicat în *Dano* faptul că statele membre pot refuza accesul cetățenilor UE la asistență socială în cazul în care nu îndeplinesc criteriile stabilite de directivă, chiar și în cazul în care le-a fost deja acordat un permis de ședere pe durată nedeterminată în temeiul legislației naționale.

Cu toate acestea, în ciuda acestui regres, și chiar dacă cuprinsul hotărârii din cauza *Dano* este aproape în întregime axat pe dreptul statelor membre de a impune restricții și limite asupra dreptului de ședere și asupra accesului la beneficii ale cetățenilor UE inactivi din punct de vedere economic, rămân încă valabile elemente cheie din hotărârile *Trojani* și *Brey*, reiterate în *Baumbast*^[106] de mai sus și în *Grzelczyk* de mai jos^[107], care subliniază nevoia de proporționalitate și de respectare a drepturilor fundamentale din partea statelor membre, în aplicarea acestor restricții și limite^[108].

Aceasta înseamnă că un impact important al dispozițiilor tratatului referitoare la cetățenie, precum și al directivei adoptate pentru a le pune în aplicare^[109], asupra drepturilor cetățenilor UE inactivi din punct de vedere economic, a fost să impună statelor membre obligația de a efectua – înainte de a ajunge la concluzia că un cetățean al UE nu are suficiente resurse pentru a evita să devină o sarcină excesivă asupra statului – o evaluare globală atentă și proporțională a circumstanțelor individuale și a veniturilor persoanei în cauză^[110]. Odată ce au ajuns la această concluzie, însă, statele membre sunt îndreptățite să îi refuze aceluia cetățean accesul la prestațiile de asistență socială care sunt disponibile pentru resortisanții naționali.

[106] Cauza C-413/99, redată în extras în Secțiunea 4(a) de mai sus.

[107] *Infra*, notele 118-122 și text.

[108] A se vedea cauza C-333/13, *Dano*, pct. 80 privind cerința de a desfășura o examinare specifică a circumstanțelor financiare ale fiecărui individ, precum și descrierea mai detaliată a acestei cerințe, în cauza C-140/12, *Brey*, pct. 67-72.

[109] De remarcat că, deși cauzele *Brey* și *Dano* au fost soluționate în temeiul Directivei 2004/38/CE și nu al art. 20-21 TFUE, CJUE a subliniat că directiva este menită să pună în aplicare aceste drepturi primare prevăzute de tratate: cauza C-140/12, *Brey*, pct. 53; cauza C-333/13, *Dano*, pct. 59-61.

[110] În cauza C-140/12, *Brey*, pct. 64 și 69, Curtea a părut să indice că, în evaluarea resurselor disponibile solicitantului și a măsurii în care acesta ar împovăra statul, ar trebui luată în considerare și asistența socială pe care o primește sau o va primi, în timp ce în cauza C-333/13, *Dano*, pct. 80, CJUE a decis că situația financiară a reclamantului trebuie evaluată fără a lua în considerare beneficiul solicitat.

(ii) Studenții

Introducerea cetățeniei UE a consolidat, de asemenea, în anumite modalități, drepturile studenților în conformitate cu dreptul UE, prin extinderea circumstanțelor în care cetățenii UE care urmează cursuri educaționale în alte state decât cel a cărui cetățenie o dețin au dreptul de a pretinde anumite avantaje sociale, inclusiv educaționale, fie de la statul gazdă, fie de la statul lor de origine. Acest aspect necesită o scurtă discuție a dreptului ce reglementa situația studenților înainte de introducerea cetățeniei UE.

În cauza *Gravier*, o resortisantă franceză care urma un curs de artă a benzilor desenate în Belgia a contestat cerința unei taxe de înscriere pentru cei care nu erau resortisanți belgieni^[111]. CEJ a decis că, din moment ce, la momentul respectiv, tratatul preciza că UE trebuie să delimiteze principii pentru dezvoltarea unei politici comune privind formarea profesională, Belgiei îi era interzis să o discrimineze, în temeiul art. 12 CE (în prezent, art. 18 TFUE) pe criteriul cetățeniei sau naționalității sale, în ceea ce privește accesul la formarea profesională. Curtea a reținut că, de vreme ce accesul la formarea profesională era susceptibil să promoveze libera circulație a persoanelor, „condițiile de acces la formarea profesională” se încadrau în sfera de aplicare a tratatului, iar taxa de înscriere pentru cei care nu erau resortisanți naționali contravenea cerinței de nediscriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate^[112].

Date fiind consecințele financiare pentru statele membre în cazul în care li s-ar fi impus să trateze toți studenții resortisanți ai UE pe picior de egalitate cu studenții resortisanți naționali în ceea ce privește condițiile de acces la formare profesională, hotărârea *Gravier* a avut în mod cert potențialul de a produce consecințe ample. Cu toate acestea, în acest context CEJ a interpretat extensiv „formarea profesională”^[113], statuând că aceasta includea orice formă de educație, inclusiv învățământul universitar^[114], care pregătea persoana pentru o profesie, meserie sau ocupație, chiar dacă includea „un element de educație generală”^[115]. Curtea a ales să limiteze consecințele financiare ale hotărârii *Gravier* pentru statele membre într-un alt mod, dând în schimb o interpretare restrictivă pentru noțiunea de nediscriminare în ceea ce privește „condițiile de acces” la formarea profesională. În cauzele *Lair* și *Brown*, Curtea a statuat că numai bursele menite să acopere cheltuielile legate în mod expres de accesul la formarea profesională – cum ar fi taxele de înscriere și de școlarizare – erau acoperite de interdicția discriminării, în timp ce bursele de întreținere și de formare oferite de către stat pentru a urma cursurile universitare nu erau acoperite^[116].

Ulterior, Directiva din 1990 privind dreptul de ședere al studenților a prevăzut că, deși un student care se bucură de dreptul de acces la formare profesională într-un stat membru

^[111] Cauza 293/83, *Gravier/City of Liège* [1985] ECR 593.

^[112] Pentru cauze ulterioare privind discriminarea în sistemul belgian de învățământ superior, a se vedea cauza 42/87, *Comisia/Belgia* [1988] ECR 5445; cauza C-47/93, *Comisia/Belgia* [1994] ECR I-1593.

^[113] Mai exact, interpretarea era mult mai largă decât cea dată de Curte sintagmei „școli profesionale” pentru lucrători din art. 7 alin. (3) al Regulamentului nr. 1612/68 [în prezent, art. 7 alin. (3) din Regulamentul nr. 492/2011]: cauza 39/86, *Lair* [1988] ECR 3161.

^[114] Cauza 24/86, *Blaizot/University of Liège* [1988] ECR 379, pct. 20. CJUE s-a sprijinit pe art. 10 din Carta Socială a Consiliului European, care tratează educația universitară ca pe o formă de pregătire profesională. Cu toate acestea, CJUE a limitat retroactivitatea hotărârii sale din cauza *Blaizot*, din cauza temerii Belgiei că aceasta ar putea conduce la haos în finanțarea educației universitare.

^[115] Cauza 293/83, *Gravier* (supra, nota 111), pct. 30; cauza 263/86, *Belgia/Humbel* [1988] ECR 5365; cauza 242/87, *Comisia/Consiliul* [1989] ECR 1425.

^[116] Cauza 39/86, *Lair* (supra, nota 113), pct. 15; cauza 197/86, *Brown* [1988] ECR 3205.

gază trebuie să se bucure, pe durata studiilor, și de un drept de ședere, statele ar putea supune acest drept condiției ca studentul să aibă suficiente resurse pentru a evita să devină o povară pentru sistemul de asistență socială de stat și ca acesta să posede asigurare medicală completă^[117].

În această conjunctură, argumentul adus de Grzelczyk, un resortisant francez care studia în Belgia, în sensul că era îndreptățit să solicite asistență socială (*minimex* – indemnizație de subzistență, necontributivă), în temeiul interdicției discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate prevăzute de tratat, părea puțin probabil să reușească^[118]. Cu toate acestea, influența noțiunii de cetățenie a UE asupra soluției din această cauză a fost încă o dată esențială. Curtea a statuat că situația s-a schimbat de la pronunțarea hotărârii în cauza *Brown*, prin introducerea cetățeniei UE, a unui nou capitol din Tratatul UE consacrat educației și formării profesionale, precum și prin adoptarea Directivei cu privire la dreptul de ședere, acestea ulterior luării deciziei în cauza anterioară. În calitate de cetățean al UE urmând studii profesionale într-un alt stat membru, Grzelczyk avea dreptul să se prevaleze de interzicerea discriminării pe criteriu de cetățenie sau naționalitate; iar faptul că Directiva privind dreptul de ședere al studenților îl împiedica la momentul respectiv să primească o bursă de întreținere și preciza că trebuie să aibă asigurare de sănătate și resurse suficiente pentru a nu deveni o povară pentru statul gazdă, nu însemna neapărat că nu poate solicita acordarea de asistență socială, cum ar fi *minimex*^[119]. Directiva – așa cum face și directiva care o succede, 2004/38/CE^[120] – nu specifica o anumită sumă ca „resurse suficiente”, ci pur și simplu impunea studentului să facă o declarație de resurse suficiente, a cărei veridicitate putea fi evaluată numai la acel moment. În sfârșit, CEJ a statuat, precum în cauzele *Trojani* și *Brey* de mai sus, că, deși statele membre sunt libere să concluzioneze că un student care a recurs la prestații de asistență socială nu mai îndeplinește condițiile pentru a beneficia de un drept de ședere, precum și să îi retragă permisul de ședere, această concluzie nu ar putea fi consecința automată a introducerii unei cereri de asistență socială^[121]. La fel de interesant, Curtea a interpretat considerentele variilor directive privind dreptul de ședere – care prevedeau, așa cum prevede și preambulul Directivei 2004/38/CE, că persoana în cauză nu trebuie să devină o povară excesivă pentru finanțele publice ale statului gazdă – ca fiind o indicație a faptului că statele gazdă se puteau, totuși, aștepta să suporte o sarcină rezonabilă. Mai precis, Curtea a decis că legislația „admite, prin urmare, o anumită solidaritate financiară a resortisanților acestui stat cu aceia din celelalte state membre, în special în cazul în care dificultățile pe care le întâmpină beneficiarul dreptului de ședere sunt temporare”^[122].

Cauza *Grzelczyk* a abordat astfel problema accesului la securitate socială al resortisanților UE care efectuează studii într-un alt stat membru, iar Curtea, în acest context, a atras atenția asupra faptului că Directiva privind dreptul de ședere al studenților nu a instituit niciun drept la plata unei burse de întreținere. În cauza *Bidar*, însă, Curtea s-a confruntat tocmai cu această situație – un student de cetățenie franceză solicitase în Regatul Unit

[117] A se vedea și cauza C-357/89, *Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1027.

[118] Cauza C-184/99, *Grzelczyk/CPAS* [2001] ECR I-6193.

[119] *Idem*, pct. 35-39.

[120] Art. 8 alin. (3) din Directiva 2004/38/CE prevede că statele membre nu pot cere ca această declarație să precizeze valoarea resurselor.

[121] *Supra*, notele 106-107.

[122] Cauza C-184/99, *Grzelczyk* (*supra*, nota 118), pct. 46.

acordarea unui împrumut sau a unei burse de întreținere pentru studenți, pentru a finanța costul studiilor sale în statul respectiv^[123]. Întrebarea era dacă un astfel de ajutor pentru întreținere se încadra în sfera de aplicare a tratatului, în sensul aplicării dispoziției referitoare la discriminare din art. 12 CE (în prezent, art. 18 TFUE), în ciuda condițiilor limitative explicite ale Directivei și a jurisprudenței anterioare din cauzele *Brown* și *Lair*^[124]. Urmând un raționament similar celui din cauza *Grzelczyk* și bazându-se pe introducerea noțiunii de cetățenie a UE și pe modificările operate asupra competenței privind învățământul și formarea profesională în tratat, Curtea s-a îndepărtat de concluziile sale anterioare din *Brown* și *Lair* și a statuat că bursele de întreținere pentru studenți se încadrează acum în sfera de aplicare a interdicției discriminării pe motiv de naționalitate sau cetățenie^[125].

În cauza *Bidar*, Curtea a subliniat că hotărârea sa se sprijinea pe prevederile Directivei 2004/38/CE, date fiind dispozițiile din art. 24 al acesteia privind egalitatea de tratament în cadrul sferei de aplicare a tratatului pentru toți cetățenii UE care își au reședința pe teritoriul unui alt stat membru, precum și derogarea cuprinsă de art. 24 alin. (2), care permite statelor să restrângă eligibilitatea pentru bursele de întreținere pentru studenți la cei care au obținut un drept de ședere permanentă^[126]. Așadar, deși studenții nu se puteau baza pe Directiva privind dreptul de ședere al studenților sau pe Directiva 2004/38/CE pentru a obține dreptul la o bursă de întreținere, ei se puteau prevala în acest scop de art. 21 coroborat cu art. 18 TFUE, pe baza faptului că o bursă de întreținere ar putea fi considerată de aici înainte un avantaj care se încadrează în sfera de aplicare a tratatului.

Aceasta a fost o hotărâre cu profund impact, marginalizând efectiv prevederile restrictive pe care statele membre le introduseseră în art. 24 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE. Cu toate acestea, Curtea a îndulcit cumva pastila amară, hotărând că statul-gazdă ar putea decide să limiteze accesul la bursele de întreținere a studenților doar la acei studenți care au demonstrat un anumit grad de *integrare* în societatea acestui stat. S-a determinat că cerința de a indica o legătură cu piața muncii a statului nu este acceptabilă, iar condiția Regatului Unit ca studentul să fie „stabil” în Marea Britanie era, de asemenea, excesiv de restrictivă și disproporționată^[127]. Cu toate acestea, ulterior CEJ a bătut în retragere față de temeritatea demonstrată în hotărârea *Bidar*. În cauza *Förster*, Curtea a menținut o condiție (aplicabilă retroactiv) de ședere pe o durată prealabilă de cinci ani impusă asupra dreptului studenților de a avea acces la o bursă de întreținere în statul gazdă, ca fiind legitimă și proporțională^[128].

În cauza *Morgan și Bucher*, Curtea a hotărât totuși că normele germane care limitau disponibilitatea finanțării studiilor efectuate într-un alt stat membru la studenții care au absolvit deja cel puțin un an de studii în același domeniu de studiu în Germania contravin art. 20 și art. 21 TFUE^[129]. Având în vedere statutul lor de cetățeni ai UE, reclamantii ar putea contesta restricțiile impuse de statul membru a cărui cetățenie o dețin asupra libertății lor de

[123] Cauza C-209/03, *Bidar/London Borough of Ealing* [2005] ECR I-2119.

[124] *Supra*, nota 116.

[125] Cauza C-209/03, *Bidar* (*supra*, nota 123), pct. 31-42. A se vedea și cauza C-46/12, *LN/Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte* EU:C:2013:97, pct. 28-29.

[126] A se vedea cauza C-75/11, *Comisia/Austria* EU:C:2012:605 în sensul că derogarea de la art. 24 alin. (2) din Directivă se referă numai la burse și împrumuturi pentru studenți, și nu la alte forme de asistență financiară a acestora.

[127] *Idem*, pct. 52-63.

[128] Cauza C-158/07, *Förster/Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep* [2008] ECR I-8507.

[129] Cauzele C-11 și 12/06, *Morgan și Bucher* [2007] ECR I-9161.

a circula și de a studia în străinătate, prin limitarea, fără o justificare adecvată, a disponibilității finanțării studiilor la acele cursuri care continuau studiile deja începute în Germania. În timp ce Curtea a admis, la fel ca în cauzele *Bidar* și *Förster*, că ar putea fi legitim ca un stat membru să solicite un anumit grad de integrare în societatea sa, pentru a se asigura că acordarea de subvenții financiare nu devine o povară excesivă, nivelul de integrare necesar ar fi trebuit considerat atins în speță prin faptul că reclamanții au fost crescuți în Germania și și-au finalizat acolo studiile^[130]. În mod similar, în cauza *Prinz și Seeberger*, cerința de a fi obținut dreptul de ședere permanentă prin locuirea timp de trei ani în statul membru gazdă, înainte de începerea studiilor, a fost considerată disproporționată și nu a putut fi justificată pe motiv că proteja sistemul național de burse pentru educație prin apărarea statului de o sarcină financiară excesivă^[131]. Deși scopul de a preveni o astfel de sarcină era legitim, mijloacele de realizare au fost prea generale și exclusive, în detrimentul altor factori care ar fi putut stabili un grad suficient de integrare. Și în cauza *Elrick* Curtea a respins ca fiind disproporționată o normă națională care supunea acordarea unei burse de studii în străinătate condiției ca respectivul curs să conducă la o calificare profesională echivalentă cu cea oferită de o școală profesională din statul de acordare a bursei, în urma unui curs cu durată de cel puțin doi ani^[132]. Obiectivul declarat al statului în acordarea burselor de studii sau de formare profesională pentru studii efectuate în străinătate doar în cazul acelor cursuri care oferă studenților cea mai mare șansă de succes pe piața forței de muncă a fost legitim, dar mijloacele utilizate (cerința duratei de doi ani) erau insuficient legate de atingerea acestui scop și de natură să descurajeze cetățenii UE să își exercite dreptul la liberă circulație, precum și susceptibile să stânjenească realizarea obiectivului de mobilitate a studenților prevăzut de tratat. În mod similar, în cauza *Meneses*, o cerință impusă de legislația germană de a-și fi stabilit reședința permanentă pe teritoriul german pentru a se putea califica pentru finanțarea studiilor în străinătate a fost considerată atât prea generală și disproporționată, cât și prea exclusivă în precizarea gradului necesar de legătură între solicitantul unei burse și societatea germană^[133]. În cauza *Martens*, o normă care impunea solicitantului unei burse pentru studii în străinătate să fi locuit timp de cel puțin trei din cei șase ani anteriori înscrierii sale a fost considerată atât arbitrară, cât și exclusivă în urmărirea scopului – altminteri legitim – de a asigura existența unui grad de integrare între statul de acordare și solicitant^[134]. În fiecare dintre cazuri, în timp ce CJUE a arătat deferență față de competența statelor membre în organizarea finanțării învățământului superior și a menționat că este deschisă chiar la eventualitatea în care statele să nu ofere niciun fel finanțare pentru studii în străinătate, a subliniat că, odată ce au ales să ofere o astfel de finanțare, statele trebuie să facă acest lucru în conformitate cu cerințele dreptului UE privind nediscriminarea și libera circulație a cetățenilor^[135].

[130] *Idem*, pct. 43-45.

[131] Cauzele C-523 și 585/11, *Prinz și Seeberger* EU:C:2013:524.

[132] Concluziile AG Sharpston în cauza *Elrick* EU:C:2013:90 cuprind o discuție foarte interesantă privind dificultatea cu care se confruntă Curtea în evaluarea legitimității și proporționalității măsurilor naționale adoptate pentru a preveni sarcinile financiare excesive pentru stat și în separarea obiectivelor economice de cerințele de „integrare rezonabilă”.

[133] Cauza C-220/12, *Thiele Meneses* EU:C:2013:683.

[134] Cauza C-359/13, *Martens/Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* EU:C:2015:118.

[135] A se vedea și cauza C-75/11, *Comisia/Austria* EU:C:2012:605, în care s-a constatat că un plan austriac pentru acordarea de tarife reduse pentru transportul public numai studenților ai căror părinți beneficiau de alocații familiale austriece încălca art. 18, art. 20 și art. 21 TFUE și art. 24 din Directiva 2004/38/CE, deoarece constituia un mod

Cauza *Comisia/Austria*, puternic disputată, privea nu atât disponibilitatea burselor de finanțare a studiilor sau de întreținere, ci mai degrabă impunerea, de către Austria, a unor condiții suplimentare de acces la învățământul universitar acelor studenți ale căror diplome de învățământ secundar erau obținute într-un alt stat membru^[136]. Ulterior cauzelor timpurii, cum ar fi *Comisia/Belgia*^[137] și *Gravier*^[138], Curtea s-a bazat pe statutul de cetățean al UE pentru a decide că aceasta constituia o discriminare indirectă care nu putea fi justificată de niciunul dintre diferitele motive invocate de guvernul austriac. Cauza a provocat o furtună politică în Austria, care, ca o țară mică aflată la granița unui vecin mare cu o limbă comună, a susținut că se va confrunta cu un aflux de studenți din Germania, mai ales în domenii cum ar fi medicina, ceea ce amenința să distrugă echilibrul financiar și structural al sistemului său de învățământ. Când Austria nu s-a conformat hotărârii, ci a introdus norme chiar mai restrictive, Comisia a inițiat împotriva statului o nouă procedură de încălcare a dreptului UE, dar aceasta a fost suspendată ulterior, consecință a ajungerii la un acord între Austria și Comisie ca urmare a presiunilor politice privind adoptarea Tratatului de la Lisabona, care era în curs la acel moment^[139]. O dispută juridică cu Belgia mocnea în paralel, dar după ce Comisia a suspendat și procedura privind încălcarea dreptului UE pe care o inițiasse împotriva Belgiei, chestiunea a ajuns în fața CJUE prin intermediul unei trimeri preliminare de la o instanță belgiană din Bressol^[140].

În cauza *Bressol*, reclamanta a contestat sistemul de cote al Belgiei, care a fost proiectat pentru a restricționa accesul cetățenilor UE nerezidenți în Belgia la anumite programe de studii în domeniul medical, aparent în scopul de a se asigura că cel puțin un anumit număr de resortisanți belgieni ar absolvi în fiecare an, cu obiectivul final de a proteja sănătatea publică. Reflectând atitudinea Comisiei de a retrace procedurile de încălcare a dreptului UE introduse inițial împotriva Belgiei, CJUE a asumat o poziție mult mai moderată decât a avut în litigiul austriac anterior^[141]. CJUE a decis că, deși art. 18 și art. 21 TFUE interzic, *prima facie*, un astfel de sistem de cote pentru cetățenii UE, bazat indirect pe cetățenie sau naționalitate, s-ar putea admite o excepție în cazul în care autoritatea națională poate demonstra că restricționează accesul cetățenilor UE nerezidenți, în scopul de a asigura existența unui număr suficient de absolvenți belgieni care să formeze personalul sistemului de sănătate publică al comunității franceze. Instanțele naționale sunt cele care trebuie să decidă dacă există sau nu un risc real pentru sistemul de sănătate, dar CJUE a subliniat necesitatea unor date și probe clare în sensul că accesul egal al resortisanților UE care nu sunt rezidenți cu caracter permanent ar fi în detrimentul sistemului de sănătate publică și că sistemul cotelor ar ameliora efectiv această problemă^[142].

În consecință, în timp ce statutul de cetățean a fost invocat de CJUE în anumite circumstanțe pentru a dezvolta drepturile de acces ale studenților la burse de întreținere, secu-

disproporționat de a urmări obiectivul legitim al asigurării unei legături reale cu statul membru gazdă. A se vedea și cauza C-20/12, *Giersch* EU:C:2013:411 și cauza C-542/09, *Comisia/Țările de Jos* EU:C:2012:346, discutată în Capitolul 21 în contextul liberei circulații a lucrătorilor.

^[136] Cauza C-147/03 (*supra*, nota 58).

^[137] Cauza C-65/03, *Comisia/Belgia* [2004] ECR I-6427.

^[138] Cauza 293/83 (*supra*, nota 111).

^[139] A se vedea S. GARBEN, *EU Higher Education Law: The Bologna Process and Harmonization by Stealth* (Kluwer, 2011).

^[140] Cauza C-73/08, *Bressol/Gouvernement de la communauté française* [2010] ECR I-2735.

^[141] Cauza C-147/03 (*supra*, nota 58).

^[142] Cauza C-73/08, *Bressol* (*supra*, nota 140), pct. 64-81.

ritate socială, beneficii de călătorie și cursuri educaționale în statele membre gazdă, precum și la finanțarea studiilor în străinătate, Curtea a fost uneori receptivă la reacțiile adverse ale statelor membre în acest domeniu. Ea a moderat în jurisprudența ulterioară unele dintre cele mai ferme hotărâri ale sale, astfel cum sugerează modificarea poziției sale de la cauza *Comisia/Austria* la cauza *Bressol*. Cu toate acestea, în ciuda unei aparente înlănziri similare în tranziția de la *Bidar* la *Förster* cât privește acceptarea anumitor condiții restrictive privind disponibilitatea burselor de întreținere pentru studenți, Curtea a fost destul de riguroasă în revizuirea proporționalității diferitelor restricții ulterioare impuse de către state privind disponibilitatea finanțării studiilor în străinătate.

(iii) Persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă

Cauzele *D'Hoop*, *Collins*, *Ioannidis* și *Vatsouras* se refereau la situația persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, reglementată de art. 45 TFUE, care doreau să solicite o indemnizație pentru căutarea unui loc de muncă.

În cauza *D'Hoop*, CEJ a hotărât că o resortisantă belgiană căreia i se refuzase o indemnizație de „așteptare” când era în căutarea primului loc de muncă pe piața muncii din Belgia, strict pe motiv că terminase învățământul liceal în Franța, suferise o discriminare fondată pe statutul acesteia de cetățean al UE și, în special, datorată exercitării de către aceasta a dreptului prevăzut de tratate de a circula și de a profita de oportunități de educație în Franța^[143]. Curtea a statuat că, deși teoretic ar fi posibilă justificarea unui refuz de a acorda ajutor de șomaj unui cetățean al UE pe motiv că trebuie să existe o legătură suficientă între persoana aflată în căutarea unui loc de muncă și statul gazdă, de fapt condiția pe care a impus-o Belgia se baza pe locul în care era obținută diploma de absolvire a liceului. Aceasta reprezenta o condiție disproportională, din moment ce nu reflecta gradul real și efectiv de legătură între solicitant și piața forței de muncă din Belgia. Raționamentul a fost dus un pas mai departe în cauza *Collins*^[144], în care Curtea s-a bazat pe introducerea în tratate a dispozițiilor privitoare la cetățenie pentru a se îndepărta de jurisprudența anterioară din cauza *Lebon*^[145], în care decisese că persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă beneficiază de dreptul la egalitate de tratament doar în ceea ce privește căutarea unui loc de muncă și că nu sunt îndreptățiți la aceleași avantaje sociale și fiscale de care se bucură lucrătorii în temeiul art. 45 TFUE sau al art. 7 alin. (2) din Regulamentul nr. 1612/68 (în prezent Regulamentul nr. 492/2011). În cauza *Collins*, Curtea a hotărât că drepturile persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă prevăzute în art. 45 ar trebui interpretate în lumina dreptului mai general al cetățenilor UE la egalitate de tratament. Având în vedere acest nou cadru de interpretare, Curtea s-a pronunțat, în mod contrar hotărârii anterioare din cauza *Lebon*, că o persoană aflată în căutarea unui loc de muncă are dreptul, pe viitor, în temeiul art. 45, la o „prestație de natură financiară menită să faciliteze accesul la locuri de muncă pe piața muncii a unui stat membru”. Și, deși era legitim ca un stat să impună ca o persoană aflată în căutarea unui loc de muncă să aibă o legătură reală cu piața muncii din statul respectiv, o condiție de reședință ar trebui aplicată într-un mod proporțional și

[143] Cauza C-224/98, *D'Hoop/Office National de l'Emploi* [2002] ECR I-6191.

[144] Cauza C-138/02, *Collins/Secretary of State for Work and Pensions* [2004] ECR I-2703.

[145] Cauza 316/85, *Lebon* [1987] ECR 281.

nediscriminatoriu. Soluția pronunțată în cauza *Collins* a fost apoi confirmată și aplicată în jurisprudența ulterioară^[146].

Rămânea de văzut, cu toate acestea, dacă această jurisprudență va supraviețui adoptării art. 24 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE, care le permite statelor membre, prin derogare de la principiul egalității de tratament, să limiteze accesul la asistență socială pentru cetățenii migranți resortisanți ai UE și pentru familiile acestora, în timpul primelor trei luni de ședere sau pentru perioada mai lungă prevăzută la art. 14 alin. (4) lit. b) pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă. Am văzut cum dispoziția paralelă din art. 24 alin. (2), care permite statelor membre să restricționeze disponibilitatea bursei de întreținere pentru studenți, a fost efectiv marginalizată de către CEJ în cauza *Bidar*, în care aceasta a decis că studenții ar putea în schimb să se bazeze direct pe art. 18 și art. 21 TFUE pentru a obține dreptul la o bursă de întreținere^[147]. CEJ s-a confruntat în mod direct cu această întrebare în cauza *Vatsouras*, în care un număr de cetățeni greci cu un statut economic neclar au solicitat, în Germania, acordarea prestațiilor pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă. Curtea a fost întrebată dacă derogarea prevăzută la art. 24 alin. (2) din Directiva privind prestațiile de bază în favoarea persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă este compatibilă cu angajamentul respectării egalității de tratament pentru cetățenii UE prevăzut de art. 18 și art. 21 TFUE.

Cauzele C-22 și 23/08, *Vatsouras și Koupantantz/Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*
[2009] ECR I-4585

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 12 și art. 39 CE au devenit art. 18 și art. 45 TFUE]

CEJ

33. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE este conform cu articolul 12 CE coroborat cu articolul 39 CE.

34. Articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE instituie o derogare de la principiul egalității de tratament de care beneficiază alți cetățeni ai Uniunii decât lucrătorii salariați, lucrătorii care desfășoară activități independente, persoanele care își mențin acest statut și membrii familiilor lor care au reședința pe teritoriul unui stat membru gazdă.

35. Potrivit acestei dispoziții, statul membru gazdă nu este obligat să acorde dreptul la prestații de asistență socială, printre altele, persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă în timpul perioadei mai lungi în care au drept de ședere în statul membru respectiv.

36. Resortisanții unui stat membru care sunt în căutarea unui loc de muncă într-un alt stat membru intră în domeniul de aplicare al articolului 39 CE și, prin urmare, beneficiază de dreptul la egalitate de tratament prevăzut la alineatul (2) al acestei dispoziții (cauza *Ioannidis*, C-258/04, ECR I-8275, punctul 21).

37. În plus, ținând seama de instituirea cetățeniei Uniunii și de interpretarea dreptului la egalitatea de tratament de care beneficiază cetățenii Uniunii, nu mai este posibilă excluderea din do-

^[146] Cauza C-258/04 [2005] ECR I-8275, în care s-a reținut că unui resortisant grec care își căuta primul loc de muncă în Belgia nu i se putea refuza beneficiul unei indemnizații pentru persoane aflate în căutarea unui loc de muncă în temeiul dreptului belgian, strict pe motiv că absolvisese liceul în afara Belgiei.

^[147] Cauza C-209/03, *Bidar* (*supra*, nota 123). Cu toate acestea, CJUE a limitat ulterior impactul hotărârii *Bidar*, permițând în schimb statelor membre să impună cerințe de integrare de lungă durată acelor studenți care solicitau accesul la burse de întreținere în temeiul tratatului: cauza C-158/07, *Förster* (*supra*, nota 128).

meniu de aplicare al articolului 39 alineatul (2) CE a unei prestații de natură financiară menite să faciliteze accesul la încadrarea în muncă pe piața muncii dintr-un stat membru (cauza *Collins*, C-138/02, ECR I-2703, punctul 63, și cauza *Ioannidis*, punctul 22).

(...)

40. Rezultă că resortisanții statelor membre care sunt în căutarea unui loc de muncă în alt stat membru care au stabilit legături reale cu piața muncii din acest stat pot invoca articolul 39 alineatul (2) CE pentru a beneficia de o prestație de natură financiară menită să faciliteze accesul pe piața muncii.

41. Revine autorităților naționale competente și, dacă este cazul, instanțelor naționale nu numai sarcina să constate existența unei legături reale cu piața muncii, ci și să analizeze elementele constitutive ale prestației respective, în special finalitatea acesteia și condițiile de acordare.

42. Astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 57 din concluzii, obiectivul prestației trebuie examinat în funcție de rezultatele acesteia, iar nu în funcție de structura sa formală.

43. O condiție precum cea prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din SGB II, având în vedere că persoana interesată trebuie să fie în măsură să exercite o activitate profesională, ar putea constitui un indiciu în sensul că prestația este menită să faciliteze accesul la încadrarea în muncă.

44. În orice caz, derogarea prevăzută la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE trebuie interpretată în conformitate cu articolul 39 alineatul (2) CE.

45. Nu pot fi considerate „prestații de asistență socială” în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE prestațiile de natură financiară care sunt menite să faciliteze accesul pe piața muncii, indiferent de calificarea acestora în legislația națională.

46. Având în vedere considerațiile precedente, trebuie să se răspundă că examinarea primei întrebări nu a relevat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE în ceea ce privește dreptul resortisanților statelor membre care sunt în căutarea unui loc de muncă într-un alt stat membru.

Cu alte cuvinte, în cauza *Vatsouras* CEJ a confirmat hotărârea pronunțată în cauza *Collins* în sensul că introducerea cetățeniei UE a avut drept efect schimbarea precedentului stabilit anterior în cauze precum *Lebon*, prin includerea în domeniul de aplicare a art. 45 alin. (2) TFUE a dreptului de a beneficia, în mod nediscriminatoriu, de prestațiile destinate a facilita accesul la locuri de muncă. Potrivit Curții, prestațiile sociale de acest tip acordate persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă nu ar trebui să fie considerate ca fiind „asistență socială” în sensul art. 24 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE. Cu alte cuvinte, impactul introducerii cetățeniei UE în extinderea domeniului de aplicare a art. 45 alin. (2) TFUE în sensul de a include beneficii ce pot fi acordate persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă limitează în mod corespunzător domeniul de aplicare a art. 24 alin. (2), excluzând astfel de prestații de la derogarea permisă statelor membre în temeiul directivei. Și totuși, hotărârea *Vatsouras* nu a conchis că art. 24 alin. (2) este fie incompatibil cu tratatul, fie total redundant: fără îndoială, statele membre pot continua să se bazeze pe art. 24 alin. (2) pentru a exclude persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă de la accesul la alte tipuri de „asistență socială”, dar nu la beneficiile care sunt determinate în mod obiectiv de instanța națională ca fiind „destinate să faciliteze accesul pe piața muncii” și, prin urmare, care intră sub incidența art. 45 TFUE^[148].

^[148] Pentru o cauză în curs privind accesul foștilor lucrători la asistența socială, a se vedea C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln/Alimanovic*.

(iv) *Cetățenii UE care au dobândit un drept de ședere permanentă în temeiul Directivei 2004/38/CE*

Așa cum am văzut mai sus, art. 16 din Directiva 2004/38/CE a introdus un drept de „ședere permanentă” într-un stat gazdă membru al UE pentru cetățenii UE care au avut reședința stabilită acolo în mod legal pentru o „perioadă neîntreruptă de cinci ani”, și care poate fi pierdut, potrivit art. 16 alin. (4), numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă pe o perioadă care depășește doi ani consecutivi. Acest drept de ședere permanentă nu este supus condițiilor determinate anterior de directivă, inclusiv cele privind posedarea unor resurse adecvate și a asigurării de sănătate prevăzute la art. 7 alin. (1).

În cauza *Lassal*, CJUE a confirmat faptul că dispozițiile privind cetățenia UE sunt aplicabile de îndată ce acestea intră în vigoare și trebuie să fie aplicate efectelor actuale ale „situațiilor apărute anterior”^[149]. Curtea a decis că trebuie să fie luate în considerare, pentru a constata dobândirea dreptului de ședere permanentă, și perioadele de ședere neîntreruptă de cinci ani încheiate chiar *înainte* de data transpunerii Directivei 2004/38/CE, deși dreptul în sine nu a putut fi dobândit înainte de data transpunerii, și că absențele temporare intervenite înainte de data transpunerii, dar după încheierea unei perioade neîntrerupte de cinci ani, nu ar afecta o astfel de dobândire^[150].

Cauzele *Ziolkowski și Szeja*^[151] și *Dias*^[152] au stabilit că perioada de ședere de cinci ani trebuie să constituie ședere legală în temeiul Directivei 2004/38/CE, astfel încât numai perioadele de ședere realizate cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 7 alin. (1) din Directivă (adică acele perioade petrecute în statul gazdă în calitate de lucrător, membru de familie al unui lucrător, cetățean care dispune de resurse suficiente etc.) ar conta pentru împlinirea termenului de cinci ani. Iar în cauza *Onuekwere*, CJUE a decis că perioadele de detenție în statul membru gazdă nu pot fi luate în considerare în contextul dobândirii dreptului de ședere permanentă de către un resortisant al unei țări terțe care are calitatea de membru de familie al unui cetățean al UE care a dobândit deja acest drept, și că astfel de perioade de detenție întrerup continuitatea șederii, în sensul art. 16 alin. (2) și (3) din directivă^[153].

Totuși, odată ce au dobândit dreptul de ședere permanentă într-un stat membru, cetățenii UE (și membrii de familie privilegiați ai acestora, care au locuit cu ei în această perioadă) au dreptul la egalitate materială practic deplină și la acces egal la prestații sociale, alături de resortisanții statului gazdă, indiferent de lipsa lor de resurse sau de absența asigurării de sănătate.

[149] Cauza C-162/09, *Secretary of State for Work and Pensions/Lassal* [2010] ECR I-9217, pct. 39.

[150] *Ibidem*.

[151] Cauzele C-424 și 425/10, *Ziolkowski și Szeja* EU:C:2010:587; pentru comentarii, a se vedea M. JESSE (2012) 49 CMLRev 2003.

[152] Cauza C-325/09, *Dias* [2011] ECR I-6387.

[153] Cauza C-378/12, *Onuekwere* EU:C:2014:13.

(D) ARTICOLELE 20 ȘI 21 AU CONSOLIDAT DREPTURILE CETĂȚENILOR UE DE A CONTESTA MĂSURILE RESTRICTIVE ALE STATELOR MEMBRE

Drepturile resortisanților statelor membre ale UE și ale familiilor acestora au fost dezvoltate prin introducerea cetățeniei UE în diverse alte moduri. În afară de: (i) consolidarea a diferite alte drepturi deja existente și, în special, fortificarea principiului nediscriminării pe motive de naționalitate, cetățenie și reședință, (ii) au fost introduse protecții diverse pentru cetățenii UE și familiile acestora, în cazul adoptării de către statele membre a unor măsuri restrictive împotriva lor.

(i) Consolidarea dreptului la nediscriminare

În cauza *Bickel și Franz*^[154], CEJ a subliniat că resortisanții germani și austrieci care erau supuși unei proceduri penale în Italia și care solicitaseră folosirea limbii germane în timpul procedurilor, își exercitau dreptul la liberă circulație în calitate de cetățeni europeni, în baza art. 21 TFUE, și aveau dreptul să nu fie discriminați pe criteriul cetățeniei. Raționamentul a fost extins în cauza *Rüffer*, în care CJUE a decis că normele italiene care acordaseră dreptul de a utiliza o limbă (în acest caz, limba germană), alta decât limba oficială a statului, în cadrul unei proceduri judiciare civile într-o anumită unitate teritorială (Bolzano) numai cetățenilor italieni care aveau domiciliul în această unitate, încălcau art. 18 și art. 21 TFUE^[155].

În cauze precum *Turpeinen*^[156], *Pusa*^[157], *N*^[158], *Schwarz și Gootjes-Schwarz*^[159] și *Zanotti*^[160], Curtea a sancționat o serie de măsuri restrictive sau discriminatorii impuse de statele membre în ceea ce privește accesul la prestații sociale sau fiscale ca fiind o încălcare a art. 20 TFUE, indiferent dacă solicitanții erau lucrători sau nu^[161]. Similar, în cauzele *De Cuyper*^[162], *Comisia/Suedia*^[163], *Tas-Hagen*^[164], *Nerkowska*^[165] și *Habelt*^[166] referitoare la ajutorul de șomaj, prestațiile pe timp de război, precum și la alte prestații de securitate socială, Curtea a decis că restricțiile privind reședința pe teritoriul național contraveneau, *prima facie*, art. 20 TFUE. În cauza *Gottwald*, Curtea a reținut, totuși, că impunerea unei cerințe privind reședința pentru eliberarea unei viniete anuale gratuite persoanelor cu dizabilități nu constituie o restrângere nejustificată sau disproporționată a drepturilor cetățenilor UE, ci a fost justificată de dorința de a garanta existența unei anumite legături între societatea statului membru în cauză și beneficiarul unei prestații menite să promoveze mobilitatea și

^[154] Cauza C-274/96 [1998] ECR I-7637, pct. 15.

^[155] Cauza C-322/13, *Rüffer* EU:C:2014:189.

^[156] Cauza C-520/04, *Turpeinen* [2006] ECR I-10685.

^[157] Cauza C-224/02, *Pusa/Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö* [2004] ECR I-5763.

^[158] Cauza C-470/04, *N/Inspecteur van de Belastingdienst* [2006] ECR I-7409.

^[159] Cauza C-76/05, *Schwarz și Gootjes-Schwarz* [2007] ECR I-6849.

^[160] Cauza C-56/09, *Zanotti/Agenzia delle Entrate – Ufficio Roma* [2010] ECR I-4517, pct. 68-78.

^[161] A se vedea și cauza C-403/03, *Schempp* (*supra*, nota 87), o altă speță în domeniul fiscalității; cauza C-148/02, *García Avello* [2003] ECR I-11613 privind restricții asupra dreptului de a schimba numele de familie.

^[162] Cauza C-406/04, *De Cuyper/ONEM* [2006] ECR I-6947. În această cauză, însă, condiția restrictivă privind reședința a fost în cele din urmă considerată ca fiind justificată, pe motivul necesității de a monitoriza circumstanțele beneficiarilor ajutorului de șomaj.

^[163] Cauza C-104/06, *Comisia/Suedia* [2007] ECR I-677.

^[164] Cauza C-192/05, *Tas-Hagen/Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad* [2006] ECR I-10451.

^[165] Cauza C-499/06, *Nerkowska/Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie* [2008] ECR I-3993.

^[166] Cauzele C-396-450/05, *Habelt* (*supra*, nota 53), pct. 78.

integrarea socială a persoanelor cu dizabilități^[167]. În cauza *Stewart*, prin comparație, CJUE a decis că art. 21 oprește un stat membru de la a supune atribuirea unei prestații de incapacitate pentru tineri cu dizabilități unei condiții privind prezența anterioară a solicitantului în acel stat, cu excluderea oricărui alt element care ar putea stabili existența unei legături reale între solicitant și statul membru^[168].

(ii) Consolidarea protecției împotriva măsurilor restrictive

Așa cum am văzut în Capitolul 21, art. 27 din Directiva 2004/38/CE stabilește dispoziții care reglementează măsurile pe care statele membre le pot adopta împotriva cetățenilor UE și a familiilor acestora din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică. Acest lucru a făcut obiectul mai multor hotărâri privind măsurile restrictive adoptate de state pentru a împiedica cetățenii UE sau resortisanții naționali să părăsească jurisdicția lor.

În cauza *Gaydarov*^[169], CJUE a decis că legislația națională care restricționa dreptul de a călători în alt stat al unui cetățean UE care fusese condamnat pentru trafic de droguri nu ar fi neapărat contrară art. 21 TFUE sau art. 27 din Directivă, cu condiția ca celelalte cerințe prevăzute în directivă și jurisprudența Curții (de gravitate suficientă, proporționalitate, un control jurisdicțional etc.) să fie îndeplinite^[170]. Prin comparație, în cauza *Byankov*, s-a reținut că art. 21 TFUE exclude o dispoziție de drept național care limitează libertatea unui cetățean de a părăsi statul pentru simplul motiv că el era debitorul unei datorii private care depășea un anumit prag și care era lipsită de garanții^[171]. Articolul 27 alin. (1) nu poate fi invocat pentru a deservi scopuri economice; nu a fost clar dacă statul a considerat că existența unei astfel de datorii ar putea crea o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau sănătății publice; și chiar dacă protecția creditorilor ar putea constitui un obiectiv suficient de grav pentru ordinea publică, caracterul absolut al interdicției, care nu prevedea posibilitatea niciunei excepții, limitări sau revizuirii periodice, era disproporționat. Importanța dispozițiilor tratatului privind cetățenia pentru soluția pronunțată de Curte în cauză este clară:

81. Având în vedere și importanța pe care dreptul primar o asociază statutului de cetățean al Uniunii (a se vede, printre altele, cauza *Rottmann*, C-135/08, Rep., p. I-1449, punctele 43 și 56), trebuie să se concluzioneze că (...) o reglementare națională ca aceea descrisă în decizia de trimitere, în măsura în care împiedică cetățenii Uniunii să se prevaleze de dreptul la liberă circulație și sedere, astfel cum este conferit prin articolul 21 TFUE, împotriva unor interdicții teritoriale absolute adoptate pe perioadă nelimitată și organele administrative să acționeze în conformitate cu jurisprudența Curții, care confirmă caracterul ilicit al unor astfel de interdicții din perspectiva dreptului Uniunii, nu poate fi justificată în mod rezonabil de principiul securității juridice și trebuie, prin urmare, să fie considerată contrară principiului efectivității și articolului 4 alineatul (3) TUE.

^[167] Cauza C-103/08, *Gottwald/Bezirkshauptmannschaft Bregenz* [2009] ECR I-9117.

^[168] Cauza C-503/09, *Stewart* EU:C:2011:500. A se vedea, de asemenea, cauza C-522/10, *Reichel-Albert* EU:C:2012:475, în care un stat care nu a permis luarea în considerare a perioadelor de creștere a copiilor la calcularea asigurării pentru limită de vârstă, pur și simplu pentru că persoana în cauză se stabilise temporar într-un alt stat membru, a acționat contrar art. 21 TFUE.

^[169] Cauza C-430/10, *Gaydarov* [2011] ECR I-11637. Totuși, din analiza situației de fapt, nu a părut ca aceste condiții să fi fost îndeplinite.

^[170] A se vedea Capitolul 21, Secțiunea 8(b) pentru o discuție a acestor cerințe.

^[171] Cauza C-249/11, *Byankov* EU:C:2012:608.

Cu toate acestea, în cauza *Aladzhov*, CJUE a pronunțat o hotărâre mai echivocă privind legalitatea unei interdicții de a părăsi teritoriul Bulgariei impuse unuia dintre resortisanții săi din cauza neplății unei datorii fiscale a unei societăți al cărei director era^[172]. În timp ce neplata unei datorii fiscale ar putea, în anumite circumstanțe – astfel cum a recunoscut, de asemenea, CEDO – constitui un motiv de ordine publică de gravitate suficientă pentru a justifica o măsură restrictivă, interdicția de a părăsi teritoriul în discuție aici ar trebui să îndeplinească condiții stricte de necesitate și proporționalitate, care urmau să fie analizate de instanța națională.

O cauză ce a tratat refuzul de a permite intrarea în conformitate cu art. 27, mai degrabă decât refuzul de a permite ieșirea, a fost *ZZ*^[173]. În aceasta, motivul grav de siguranță publică invocat, care să justifice refuzul de intrare, a fost presupusa implicare a solicitantului în activitățile Grupului islamic armat cu aproximativ zece ani în urmă, iar, în timp ce motivarea completă a deciziei de refuz a fost pusă la dispoziția instanței competente din Regatul Unit (*Special Immigration Appeals Tribunal*), numai probele mai limitate, fără caracter confidențial, au fost furnizate solicitantului. Regatul Unit a invocat art. 30 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE, care specifică faptul că persoanele interesate sunt informate în mod precis și complet cu privire la motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează decizia luată în cazul lor, cu excepția situațiilor în care acest lucru este contrar intereselor siguranței statului. CJUE a decis că, fiind o derogare de la drepturile procedurale prevăzute în directivă, această dispoziție trebuia să fie interpretată în mod strict și în lumina dreptului la o cale de atac eficientă prevăzută de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale. Invocând cauza *Kadi*^[174] și jurisprudența CEDO, CJUE a decis că art. 30 și art. 31 din directivă impun instanței naționale învestite în cauză să se asigure că orice omisiune a autorității naționale competente de a dezvălui întocmai și pe deplin motivele pe care se sprijină o decizie luată în temeiul art. 27 și de a comunica solicitantului probele aferente se limitează la ceea ce este strict necesar, și că el este, în orice caz, informat cu privire la esența motivelor într-un mod care să țină seama în mod corespunzător de imperativul confidențialității probelor.

Curtea s-a pronunțat, de asemenea, într-o serie de cauze privind protecția ultra-sporită împotriva expulzării – aceasta fiind permisă numai din „motive imperative de siguranță publică” –, care a fost introdusă prin art. 28 alin. (3) lit. a) din Directiva 2004/38/CE pentru cetățenii UE care și-au avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori, precum și privind protecția sporită împotriva expulzării – aceasta fiind permisă numai din „motive grave”^[*] de ordine publică sau siguranță publică” –, introdusă prin art. 28 alin. (2) pentru cetățenii UE care și-au avut reședința în statul membru gazdă în cei cinci ani anteriori și care au obținut dreptul de ședere permanentă. În cauza *Tsakouridis*, Curtea a fost întrebată dacă anumite absențe din statul membru în perioada de zece ani ar priva un solicitant de protecția ultra-sporită, și dacă săvârșirea de infracțiuni legate de traficul organizat de stupefianți este suficientă pentru a constitui „motiv imperativ de siguranță publică” în conformitate cu art. 28 alin. (3), sau „motiv grav de ordine publică sau siguranță publi-

[172] Cauza C-434/10, *Aladzhov* [2011] ECR I-11659.

[173] Cauza C-300/11, *ZZ* EU:C:2013:363.

[174] Cauzele C-402 și 415/05 P, *Kadi* și *Al Barakaat* [2008] ECR I-6351.

[*] La momentul traducerii directivei în limba română, motivele au fost calificate ca fiind „imperative” în ambele situații, deși versiunile în limbile franceză și engleză făceau distincție între motive „imperative” și motive „grave”. Ulterior, în jurisprudență, s-a făcut diferența corespunzătoare și în limba română – n.r.

că”, în conformitate cu art. 28 alin. (2)^[175]. Curtea a răspuns că soluțiile la problema duratei perioadei de ședere rămâneau în cele din urmă la aprecierea instanțelor naționale, luând în considerare motivul, natura și durata absențelor, și că, în timp ce infracțiunile legate de traficul organizat de stupefiante ar putea constitui motive imperative de siguranță publică în temeiul directivei, decizia trebuie să fie proporțională și trebuie să respecte drepturile fundamentale, și că trebuie să fie atins un echilibru între caracterul excepțional al amenințării la adresa siguranței publice și riscul de a compromite reabilitarea socială a cetățeanului UE în statul în care acesta se integrase cu adevărat. În cauza *MG*, Curtea a decis că perioada de zece ani de ședere menționată la art. 28 alin. (3) trebuie, în principiu, să fie continuă și să fie calculată prin numărare înapoi de la data deciziei de expulzare^[176]. În conformitate cu principiile consacrate în cauzele *Tsakouridis* și *Onuekwere*^[177] în ceea ce privește importanța integrării în statul gazdă în vederea acordării protecției sporite conferite de perioada de zece ani, Curtea a decis, de asemenea, că perioadele de detenție nu pot fi luate în considerare în acest scop și că, în principiu, acestea ar întrerupe continuitatea perioadei de ședere necesare. În cauza *PI*, Curtea reținut că săvârșirea unei infracțiuni cum ar fi exploatarea sexuală a copiilor ar putea constitui o amenințare deosebit de gravă la adresa intereselor fundamentale ale societății, echivalând cu o „cerință imperativă de ordine publică” care să justifice excluderea dintr-un stat membru gazdă, chiar și după ce perioada de zece ani prevăzută la art. 28 alin. (3) lit. a) s-a încheiat^[178].

În sfârșit, CEJ, în cauza *Comisia/Belgia*, a condamnat sancțiunea disproporționată a expulzării automate impusă de legislația belgiană în cazul omisiunii de a prezenta, în termenul prevăzut, documentele relevante necesare pentru obținerea unui permis de ședere^[179]. Iar în cauza *Wolzenburg*, Curtea a decis că, la punerea în aplicare a Deciziei-cadru a UE de instituire a unui mandat european de arestare, statele membre au dreptul să restrângă aplicarea motivului de neexecutare facultativă a unui mandat de arestare la propriii cetățeni, precum și la cetățenii UE neresortisanți naționali care au demonstrat un grad suficient de integrare prin faptul de a-și fi stabilit reședința în mod continuu timp de cinci ani în statul gazdă și prin dobândirea dreptului de ședere permanentă, dar nu le-ar putea impune acestora o cerință administrativă suplimentară, cum ar fi deținerea unei autorizații de ședere pe durată nedeterminată^[180].

(E) REZUMAT

- i. După ce am discutat schimbările cauzate de introducerea cetățeniei UE în cele patru secțiuni de mai sus, pare evident că aceasta a consolidat drepturile existente ale resortisanților UE și a creat unele drepturi noi atât în temeiul tratatului, cât și prin

[175] Cauza C-145/09, *Land Baden-Württemberg/Tsakouridis* [2010] ECR I-11979.

[176] Cauza C-400/12, *MG* EU:C:2014:9

[177] *Supra*, nota 153.

[178] Cauza C-348/09, *PI* EU:2012:300. Pentru comentariu, a se vedea D. KOSTAKOPOULOU, „When EU Citizens become Foreigners” (2014) 20 *ELJ* 447; D. KOCHENOV și B. PIRKER, „Deporting the Citizens within the European Union: A Counter-Intuitive Trend in Case C-348/09, P.I.” (2012-13) 19 *CJEL* 369.

[179] Cauza C-408/03, *Comisia/Belgia* [2006] ECR I-2647. A se vedea și cauza C-50/06, *Comisia/Tările de Jos* [2007] ECR I-4383 în care Țările de Jos a încălcat dreptul UE prin supunerea cetățenilor UE legislației generale aplicabilă resortisanților străini, care stabilea o conexiune automată între o condamnare penală și o măsură de expulzare.

[180] Cauza C-123/08, *Dominic Wolzenburg* [2009] ECR I-9621. A se vedea L. MARIN, „A Spectre Is Haunting Europe”: European Citizenship in the Area of Freedom, Security and Justice” (2011) 17 *EPL* 705.

- legislația secundară. Cu toate acestea, ar fi o exagerare să spunem că cetățenia a subsumat în întregime categoriile anterioare și a devenit „statutul primar și fundamental” al cetățenilor UE, așa cum sugerează uneori limbajul utilizat de Curte.
- ii. Curtea se pronunță uneori pe baza statutului reclamantului ca cetățean al UE sau fără a decide în care anume categorii se încadrează acesta^[181], și de multe ori cetățenia este tratată de către Curte ca factor de consolidare a garanțiilor juridice existente ale dreptului UE, cum ar fi măsurile de protecție împotriva discriminării arbitrar, urmăririi penale sau expulzării, fără a aborda statutul economic sau de altă natură al solicitantului^[182]. În alte cauze, Curtea tratează problemele care îi sunt supuse atenției pe baza statutului economic al solicitantului în calitate de lucrător angajat sau de persoană care desfășoară activități independente, și dă deoparte în mod expres pretenția bazată pe cetățenie^[183]. Foarte important, existența unui statut economic recunoscut în conformitate cu dreptul UE devine relevantă în situațiile în care individul urmărește să i se acorde acces la beneficii materiale într-un stat gazdă, atunci când fundamentarea strict pe statutul de cetățean face drepturile cetățeanului mai precare decât în cazul în care acesta își poate demonstra calitatea de lucrător sau o altă categorie preferată^[184].
- iii. Introducerea cetățeniei UE a modificat legea în modalități graduale, dar semnificative. Aceasta a extins și a consolidat drepturile existente de circulație, de ședere și de nediscriminare, inclusiv prin: (a) introducerea unui drept autonom de liberă circulație și ședere pe teritoriul unui stat membru care nu depinde de drepturile de liberă circulație existente anterior (*Baumbast, Chen*); (b) o oarecare diminuare a domeniului de aplicare a „situației pur interne” (*Garcia-Avella, Ruiz Zambrano, O, S și L*); (c) acordarea de drepturi sociale cetățenilor inactivi din punct de vedere economic în anumite circumstanțe, în cazul în care aceasta nu constituie o sarcină excesivă pentru stat (*Gryzlczyk*), deși afirmând în mod clar dreptul statelor de a limita accesul la asistență socială cetățenilor UE care nu îndeplinesc condițiile privind resursele stabilite de legislația secundară (*Dano*), și consolidarea drepturilor sociale existente ale altor categorii de persoane, cum ar fi studenții și persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, care sunt suficient „integrate” în statul gazdă (*Bidar, Förster, Collins, Vatsouras*); (d) introducerea statutului de ședere permanentă, care dă dreptul cetățenilor UE la egalitate socială și materială consistentă, alături de resortisanții naționali (art. 16 din Directiva 2004/38/CE), deși necesită dovezi de integrare socială la împlinirea perioadei de cinci ani (*Ziolkowski, Onuekwere*); și (e) acordarea de protecție procedurală și de alt tip (ZZ) sporită împo-

[181] A se vedea, e.g., cauza C-499/06, *Nerkowska* [2008] ECR I-3993 cu privire la o cerință de ședere pentru acordarea unei prestații destinate victimelor civile ale războiului sau represiunii; cauza C-103/08, *Gottwald* (supra, nota 167); cauzele C-396-450/05, *Habelt* (supra, nota 166), pct. 78; cauza C-164/07, *Wood* [2008] ECR I-4143. În cauza *Wood*, CJUE a făcut referire la statutul solicitantului ca lucrător, dar, de asemenea, a citat hotărârea bazată pe cetățenie pronunțată în cauza *Garcia-Avello* privind interzicerea discriminării pe motive de naționalitate sau cetățenie. A se compara abordările AG și CJUE în cauza C-359/13, *Martens* EU:C:2015:118 și EU:C:2014:2240 privind finanțarea studiilor desfășurate în străinătate.

[182] A se vedea, e.g., cauza C-145/09, *Tsakouridis* (supra, nota 175); cauza C-123/08, *Wolzenburg* (supra, nota 180).

[183] A se vedea, e.g., cauza C-56/09, *Zanotti* [2010] ECR I-4517, pct. 24; cauza C-287/05, *Hendrix* [2007] ECR I-6909, pct. 62; cauza C-100/01, *Olazabal* [2002] ECR I-10981, pct. 26; cauza C-92/01, *Stilianakis* [2003] ECR I-1291, pct. 18; cauza C-208/05, *ITC* [2007] ECR I-181, pct. 64-65.

[184] Cauzele C-480/08, *Teixeira* și C-310/08, *Ibrahim* (supra, nota 96).

triva măsurilor represive (*Tsakouridis*), restrictive (*Byankov, Aladzhov*) sau discriminatorii (*Zanotti*) ale statelor, inclusiv prin conferirea progresivă a unei protecții sporite pentru rezidenți permanenți împotriva expulzării și prin impunerea condiției ca măsurile antifraudă să se bazeze pe circumstanțe individuale, mai degrabă decât să aibă caracter preventiv general (*McCarthy*).

5. DREPTURILE POLITICE ALE CETĂȚENILOR

Până acum am examinat în oarecare detaliu impactul art. 20-21 TFUE. Articolele 22-25 conferă, de asemenea, o serie de drepturi care, deși au o sferă limitată, prezintă atât importanță practică, cât și simbolică.

Cele mai importante dintre aceste drepturi sunt sufragiul străin și drepturile electorale pasive și active create pentru cetățenii UE în statele membre gazdă^[185]. Articolul 22 prevede că orice cetățean al Uniunii^[186] are dreptul, în alt stat membru decât cel de cetățenie, de a alege și de a fi ales atât în alegerile locale, cât și în cele pentru Parlamentul European, în aceleași condiții ca și resortisanții aceluși stat^[187]. Acest articol a fost controversat din cauza incompatibilității sale cu prevederile constituționale din unele state membre^[188], iar art. 22 admite posibilitatea existenței unor derogări^[189]. În cauza *Eman și Sevinger*, CEJ a decis că, deși statele membre ar putea condiționa dreptul de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European la o cerință de ședere pe teritoriul în care aveau loc alegerile, principiul egalității de tratament impune să nu existe diferențe nejustificate de tratament între cetățeni care se aflau în situații comparabile^[190]. În consecință, prevederea conform căreia un resortisant olandez cu reședința într-un stat care nu este membru al Uniunii avea dreptul de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European, însă un resortisant olandez cu reședința în Antilele Olandeze sau Aruba nu avea acest drept, nu își găsea justificarea în conformitate cu dreptul UE. Potrivit unui autor,

^[185] Pentru o analiză comprehensivă, a se vedea J. SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union* (Cambridge University Press, 2007).

^[186] În cauza C-145/04, *Spania/Regatul Unit* [2006] ECR I-7917, pct. 78-80, CJUE a hotărât că prevederile tratatului privind cetățenia nu împiedică statele membre să acorde dreptul de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European altor persoane decât cetățenii UE – în această cauză, rezidenți din Gibraltar. Acțiunea Regatului Unit fusese determinată de hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cererea nr. 24833/94, *Matthews/Regatul Unit*, Hotărârea din 18 februarie 1999.

^[187] Directiva Consiliului 93/109/CE din 6 decembrie 1993 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți [1993] JO L329/34 și, mai recent, Directiva 2013/1/UE [2013] JO L26/27. Cu privire la dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale, a se vedea Directiva 94/80/CE [1994] JO L368, modificată de Directiva 2006/106/CE. De asemenea, a se vedea Decizia Consiliului 2002/772/CE pentru modificarea Actului privind alegerea reprezentanților în Parlamentul European prin sufragiu universal direct [2002] JO L283/1. Pentru cel mai recent raport al Comisiei privind alegerile pentru Parlamentul European, inclusiv participarea cetățenilor UE, a se vedea COM(2010) 605, iar pentru cel mai recent raport cu privire la alegerile locale, a se vedea COM(2012) 99.

^[188] A patra Cameră a Consiliului de Stat din Grecia, în februarie 2011 (Hotărârea nr. 350/2011), a decis că o lege a cetățeniei adoptată în Parlamentul elen la 11 martie 2010 – care permitea străinilor care aveau reședința în mod legal în Grecia de a vota și de a candida la alegerile locale – era neconstituțională, din moment ce constituția în vigoare prevedea că numai cetățenii greci au dreptul de a participa la alegeri. Plenul Consiliului de Stat, în 2013, a fost de acord și a declarat neconstituționalitatea dispozițiilor legislative respective (Hotărârea nr. 460/2013).

^[189] A se vedea Rapoartele Comisiei privind acordarea unor asemenea derogări în temeiul tratatului și al Directivei 93/109/CE: COM(2003) 31, COM(2005) 382 și COM(2007) 846.

^[190] Cauza C-300/04, *Eman și Sevinger* [2006] ECR I-8055; J. SHAW, *Comment* (2008) 4 EuConst 162.

rezultă în mod implicit din această cauză, precum și dintr-o altă hotărâre a CEJ cu privire la drepturile de vot în Gibraltar^[191], că cetățenii europeni au dreptul democratic de a vota pentru parlamentul „lor”, și că – chiar dacă acest lucru nu este menționat în tratat; care prevede numai un drept la egalitate de tratament pentru cetățenii UE în ceea ce privește drepturile electorale ale resortisanților unui stat gazdă – dreptul de a vota în alegerile pentru Parlamentul European este, în realitate, un element natural inerent cetățeniei UE^[192].

Adoptarea drepturilor electorale de către cetățeni și impactul lor nu au fost foarte consistente. În rapoartele anterioare privind dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European, Comisia a observat rate foarte scăzute de înregistrare a alegătorilor și un număr redus care își exercită dreptul de vot într-un stat gazdă, deși cu o creștere înregistrată de la 2004 la 2009^[193]. Comisia a sugerat că ratele de participare la alegerile din statul membru de reședință pot fi influențate de faptul că, întrucât votul dublu este interzis, cetățenii UE trebuie să aleagă dacă să voteze în statul membru de origine sau în statul membru în care s-au mutat. Întârzieri semnificative și probleme cu transpunerea Directivei 93/109/CE privind drepturile cetățenilor UE de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European în alte state membre au dus la inițierea de către Comisie a unor proceduri în constatarea încălcării dreptului UE. În cele din urmă, după mulți ani de încercări ale Comisiei de a introduce modificări ale Directivei 93/109/CE, inclusiv o propunere amplă în 2006, a fost adoptată Directiva 2013/1/UE, mai modestă, pentru a facilita cetățenilor UE neresortisanți candidatura la alegeri într-un stat gazdă și pentru a transfera către statele membre sarcina de a dovedi eligibilitatea acestora de a candida^[194].

În raportul său din 2012 referitor la Directiva 94/80/CE privind dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale, Comisia a constatat că numărul de cetățeni ai UE cu vârsta de vot și cu reședință într-un stat membru, altul decât al lor, a crescut de la 4,7 milioane (2000) la 8 milioane (2010), în principal din cauza extinderii, dar că numărul cetățenilor UE neresortisanți care participă activ la viața democratică la nivel local, solicitând să fie înscrși pe listele electorale, nu a crescut în mod proporțional, ca rezultat^[195]. În acest raport, precum și în alte rapoarte, Comisia a constatat, de asemenea, importanța problemelor existente la nivelul Uniunii, precum dezinteresul față de politică și calitatea slabă a participării democratice, și a făcut diverse propuneri de schimbare și îmbunătățire^[196]. Printre acestea se numără activitățile desfășurate în decursul anului 2013, Anul european al cetățenilor^[197], precum și lansarea unui nou instrument de „dialoguri cu cetățenii”^[198].

[191] Cauza C-145/04 (*supra*, nota 186).

[192] SHAW (*supra*, nota 13).

[193] COM(2010) 605, 5.

[194] Directiva Consiliului 2013/1/UE [2013] JO L26/27.

[195] COM(2012) 99. A se vedea și DG Justiție, 2011 and 2012 Reports on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights (2012) și (2013).

[196] A se vedea, e.g., Recomandarea Comisiei 2013/142/UE privind consolidarea desfășurării democratice și eficiente a alegerilor pentru Parlamentul European; Comunicarea Comisiei de abordare a consecințelor privării de dreptul de vot pentru cetățenii Uniunii care își exercită dreptul la liberă circulație COM(2014) 33; Raportul privind cetățenia UE 2013, „Cetățeni UE: drepturile voastre, viitorul vostru” COM(2013) 269; Raportul Comisiei în temeiul art. 25 TFUE privind progresele înregistrate în vederea exercitării efective a cetățeniei UE în perioada 2011-2013 COM(2013) 270.

[197] Decizia 1093/2012 [2012] JO L325/1. A se vedea N. VOGIATZIS, „A «European Year of Citizens»? Looking Beyond Decision 1093/2012: Eyeing the European Elections of 2014” (2014) 15 Perspectives on European Politics and Society 571.

[198] Comunicarea Comisiei „Dialogurile cu cetățenii – o contribuție la dezvoltarea spațiului public european” COM(2014) 173.

Articolul 23 TFUE prevede că cetățenii Uniunii beneficiază, pe teritoriul unei țări terțe în care nu este reprezentat statul membru al cărui resortisant este, de protecție din partea autorităților diplomatice ale oricărui stat membru^[199]. Comisia a adoptat o Carte verde privind protecția diplomatică și consulară a cetățenilor UE în țările terțe în 2006, precum și un plan de acțiune pentru 2007-2009 pentru a spori protecția în acest domeniu^[200]. Tratatul de la Lisabona a adăugat un nou alineat la art. 23 care conferă un temei juridic pentru posibilitatea Consiliului de a institui măsurile necesare pentru a facilita protecția diplomatică și consulară, prin utilizarea unei proceduri legislative speciale care implică doar consultarea Parlamentului^[201]. În 2015 a fost în cele din urmă adoptată Directiva (UE) 2015/637, pentru a facilita protecția cetățenilor UE nereprezențați în țări terțe^[202].

Articolul 24 TFUE a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona pentru a dispune punerea în aplicare, pe calea procedurii legislative ordinare, a noii inițiative cetățenești care a fost introdusă la art. 11 alin. (4) TUE, instituind un proces prin care un milion de cetățeni ai Uniunii pot invita Comisia să prezinte anumite inițiative legislative^[203]. A fost adoptat un regulament în 2011, împreună cu un regulament de punere în aplicare, precum și un regulament delegat în 2013^[204]. Ideea unei inițiative cetățenești a fost salutăată, însă modul său de desfășurare și slăbiciunea demonstrată în practică au atras critici semnificative^[205].

Articolul 24 confirmă, de asemenea, două drepturi care existau deja conform dreptului UE, mai precis, dreptul cetățenilor UE de a adresa petiții Parlamentului European^[206] și dreptul de a se adresa Ombudsmanului^[207]. Potrivit aceluiași articol, orice cetățean al Uniunii care se adresează în scris oricărei instituții a Uniunii într-una din limbile oficiale are dreptul să primească un răspuns redactat în aceeași limbă.

Articolul 25 solicită Comisiei să întocmească rapoarte o dată la trei ani cu privire la aplicarea acestor prevederi privind cetățenia^[208]. În 2010, Comisia a adoptat trei rapoarte corelate privind cetățenia Uniunii, precum și un raport privind eliminarea obstacolelor din calea exercitării drepturilor cetățenilor UE, urmat de un alt Raport privind cetățenia în

[199] Decizia 95/553 privind protecția cetățenilor Uniunii Europene prin reprezentanțele diplomatice și consulare [1995] JO L314/73, care a fost abrogată și înlocuită prin Directiva (UE) 2015/637. A se vedea supra, nota 202.

[200] COM(2007) 767. A se vedea A.I. SALICETI, „The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services” (2011) 17 EPL 91.

[201] Art. 35 TUE instituie îndatoriri în sarcina misiunilor diplomatice și consulare ale statelor membre și delegațiilor Uniunii în țările terțe, de a asigura protecție în temeiul cetățeniei UE, fără a menționa cetățenia statelor membre.

[202] Directiva (UE) 2015/637 a Consiliului privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezențați ai Uniunii în țările terțe, [2015] JO L106/1-13.

[203] M. DOUGAN, „What Are We to Make of the Citizens’ Initiative?” (2011) 48 CMLRev 1807; J. PILCHER și B. KAUFMANN (ed.), *The European Citizens Initiative: Into New Democratic Territory* (Intersentia, 2010).

[204] Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească [2011] JO L65/1, împreună cu Regulamentul delegat (UE) nr. 887/2013 al Comisiei și Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei nr. 1179/2011. Regulamentul prevede că o inițiativă trebuie să includă cetățeni dintr-un sfert din statele membre ale UE și instituie o metodă de calcul a numărului de susținători necesar din cadrul fiecărui stat membru.

[205] A se vedea supra, notele 2-3, pentru critici, evaluarea primilor trei ani, precum și propuneri de reformă.

[206] A se vedea cauza C-261/13, P *Schönberger/Parlamentul EU*: C:2014:2423 referitoare la posibilitatea exercitării unui control judiciar cu privire la respingerea unei petiții de către Parlament.

[207] Rezidenții UE care nu au calitatea de cetățeni pot, de asemenea, să facă acest lucru: a se vedea art. 227 și art. 228 TFUE.

[208] COM(93) 702, COM(97) 230, COM(2001) 506, COM(2004) 695, COM(2008) 85 și COM(2013) 70.

2013^[209]. De asemenea, Consiliul este împuternicit în temeiul art. 25 să adopte dispoziții care urmăresc să completeze drepturile enumerate la art. 20 alin. (2) TFUE, cu aprobarea Parlamentului European. Cu toate acestea, Consiliul trebuie să acționeze în unanimitate, și art. 25 are în vedere faptul că o astfel de acțiune poate necesita modificări constituționale la nivel național.

6. CONCLUZII

- i. Statutul de cetățean al Uniunii Europene creat de legislația UE a fost criticat din diverse motive, inclusiv pentru insuficiența drepturilor create și accentul pus pe dimensiunea economică, condițiile cărora aceste drepturi le sunt supuse, consolidarea distincției dintre resortisanții țărilor terțe și resortisanții UE, impactul limitat al noilor drepturi electorale și ritmul ezitant de punere în aplicare a dispozițiilor. Drepturile aferente cetățeniei europene au fost extinse relativ constant de către CEJ, de multe ori cu opoziția sonoră a statelor membre în cauze precum *Metock* și *Ruiz Zambrano*, deși Curtea a fost receptivă la anxietatea statelor membre privind „turismului prestațiilor sociale”, în cauze cum ar fi *Dano*.
- ii. O dimensiune mai largă a criticii conceptului de cetățenie este aceea că orice idee semnificativă de cetățenie europeană ar necesita nu numai măsuri juridice și practice concrete cu privire la chestiunile examinate în acest capitol (*i.e.* dreptul de ședere, de deplasare, de vot), ci și o mai profundă reformă politică, instituțională și democratică în interiorul UE.
- iii. Clauza de nediscriminare din art. 18 TFUE consolidează în mod clar o dimensiune importantă a cetățeniei UE, așa cum fac și alte diverse aspecte ale legislației UE, cum ar fi dreptul de acces la documente, dreptul la o bună administrare, și, mai general, Titlul „Drepturile cetățenilor” din Carta drepturilor fundamentale, precum și dispozițiile privind principiile democratice introduse în art. 9-12 TUE prin Tratatul de la Lisabona.
- iv. Cetățenia europeană poate fi privită în termeni favorabili și din perspectiva potențialului său continuu, chiar dacă dimensiunile politică și electorală ale cetățeniei s-au dezvoltat foarte lent. Un viitor de succes pentru UE reclamă urgent o mai mare participare politică și democratică, iar dispozițiile privind cetățenia UE încearcă să pună bazele pentru aceasta.

7. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Site web

European Union Democracy Observatory on Citizenship at <http://eudo-citizenship.eu/eu-citizenship>.

^[209] COM(2010) 602, COM(2010) 603 și COM(2010) 605. A se vedea și COM(2013) 269 pentru Raportul privind cetățenia UE 2013.

(b) Articole

European Law Journal Volume 13 (2007) Special Issue on EU Citizenship;

European Law Journal Volume 20 (2014) Symposium on the Reconceptualization of EU Citizenship;

German Law Journal Volume 15 (2014) Special Issue: EU Citizenship 20 Years On.

(c) Cărți

GOUDAPPEL, F., *The Effects of EU Citizenship* (TMC Asser Press, 2010);

GUILD, E., *Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law* (Kluwer, 2005);

GUILD, E. și PEERS, S., *The EU Citizenship Directive: A Commentary* (Oxford University Press, 2014);

SHAW, J., *The Transformation of Citizenship in the European Union* (Cambridge University Press, 2007);

VAN EIKEN, H., *EU Citizenship and the Constitutionalization of the European Union* (Europa Law Publishing, 2015).

EGALITATEA DE TRATAMENT ȘI NEDISCRIMINAREA

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Legislația UE privind combaterea discriminării a fost limitată inițial la problema egalității de gen în contextul ocupării forței de muncă, însă și-a extins în mod semnificativ sfera în ultimul deceniu și jumătate, pentru a acoperi o gamă largă de motive și contexte.
- ii. Există în prezent un cadru constituțional impresionant pentru legislația UE antidiscriminare. În plus față de a impune un tratament egal pentru femei și bărbați, tratatul stabilește competența legislativă a UE pentru combaterea discriminării pe o serie de motive. Carta drepturilor fundamentale, care se bucură de același statut ca și tratatele UE, cuprinde un capitol consacrat egalității. Articolul 21 din Cartă, care se adresează instituțiilor UE și statelor membre, în cadrul domeniului de aplicare a dreptului UE, interzice discriminarea pe *orice* motiv. Articolele 8 și 10 TFUE conțin clauze orizontale care impun Uniunii să promoveze egalitatea între bărbați și femei și să combată discriminarea bazată pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, dizabilități, vârstă sau orientare sexuală în toate politicile și activitățile sale. Integrarea egalității dintre sexe^[*] este destul de avansată ca politică a UE, iar aceasta s-a răspândit, într-o oarecare măsură, la alte motive de discriminare. A fost creată o serie de noi instituții pentru a promova egalitatea și a combate discriminarea, inclusiv Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați^[1], Equinet^[2], precum și varii organisme naționale pentru egalitate.
- iii. Dreptul UE privind egalitatea de tratament își are originile în cerința unei remunerații egale pentru bărbați și femei cuprinsă de art. 157 TFUE, care a fost introdusă în Tratatul CEE în 1957. Articolul 157 a fost modificat ulterior pentru a permite adoptarea de legislație la nivelul UE care să asigure egalitatea de tratament între bărbați și femei la locul de muncă, trecând dincolo de domeniul remunerației, precum și pentru a permite unele forme de „acțiune pozitivă”. Articolul 153 TFUE include egalitatea

[*] În original *gender mainstreaming* – integrarea perspectivei de gen (integrarea în diferitele politici statale a problemelor privind egalitatea de gen); vom folosi alternativ egalitate de gen și egalitate de sex, astfel cum se procedează și în documentele oficiale – n.r.

[1] <http://eige.europa.eu/>.

[2] <http://www.equineteurope.org/>. Equinet este rețeaua organismelor naționale de promovare a egalității și a organizațiilor abilitate să contracareze, în fiecare stat membru, discriminarea pe motivele cuprinzătoare prevăzute de dreptul UE.

- dintre bărbați și femei în ceea ce privește șansele pe piața forței de muncă și tratamentul la locul de muncă în sfera acțiunii UE de sprijinire și „completare”, care să permită stabilirea unor „cerințe minime” prin intermediul directivelor. Sunt în prezent în vigoare în acest domeniu șase directive principale privind egalitatea de gen, precum și o gamă largă de alte măsuri juridice și politice.
- iv. Articolul 19 TFUE, introdus prin Tratatul de la Amsterdam în 1999, prevede că UE poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală. În temeiul art. 19 au fost adoptate două instrumente legislative principale: Directiva 2000/43/CE de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (în continuare, Directiva cu privire la rasă) și Directiva 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (în continuare, Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă). În domeniul dreptului penal, a fost adoptată, în 2008, Decizia-cadru 2008/913/JAI privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal. O propunere pentru încă o directivă împotriva discriminării, care să extindă sfera Directivei 2000/78/CE, este pendinte încă din 2008, dar a stagnat din cauza opoziției politice împotriva măsurii.
- v. Există un corp bogat de jurisprudență a CEJ privind egalitatea și discriminarea. Cea mai mare parte a acestuia este în domeniul egalității de gen, cu o linie de jurisprudență deosebit de detaliată privind egalitatea de tratament în materie de remunerație și de securitate socială. Cu toate acestea, din 2000, extinderea legislației UE antidiscriminare pentru a acoperi combaterea discriminării din alte motive a generat litigii în aceste alte domenii, în special cu privire la problema discriminării pe motiv de vârstă. Au existat unele litigii importante cu privire la dizabilități, precum și câteva cazuri cu privire la orientarea sexuală și la rasă, însă nicio cauză nu a tratat până acum discriminarea religioasă.
- vi. CEJ a identificat, de asemenea, un principiu general al egalității de tratament și al nediscriminării. În unele cazuri, Curtea a tratat legislația UE ca o expresie a acestui principiu general, iar în alte cazuri a impus ca legislația să fie interpretată în lumina principiului general al nediscriminării.
- vii. Principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate nu este abordat în acest capitol, dar este tratat în mai multe dintre celelalte capitole care se ocupă de cetățenia Uniunii Europene, libera circulație a lucrătorilor, serviciilor, bunurilor și capitalurilor. Principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate este ciudat de trunchiat în dreptul UE, dat fiind rolul său instrumental în context european. Astfel, în absența unei legislații specifice, el nu se extinde la discriminarea împotriva neresortanților UE, ci acoperă, în principal, discriminarea împotriva resortisanților UE și a altor categorii privilegiate de membri de familie sau rezidenți pe termen lung.

2. LEGISLAȚIA UE ÎN MATERIA COMBATERII DISCRIMINĂRII: ORIGINI ȘI CONTEXT

Avându-și originile în prevederea privind egalitatea de remunerare între bărbați și femei din art. 119 al Tratatului CEE din 1957, legislația UE împotriva discriminării s-a concentrat, timp de mai multe decenii, aproape exclusiv pe egalitatea între sexe în contextul ocupării forței de muncă. Legislația UE privind discriminarea pe criterii de sex era divizată în trei părți principale: remunerare egală, egalitatea de tratament în ceea ce privește accesul la locurile de muncă și condițiile de muncă și securitatea socială. Toate trei aveau în comun principiul de bază al nediscriminării pe criteriul sexului, dar ele erau guvernate de seturi diferite de legislație secundară, bazate pe articole diferite din tratat. În prezent, cu excepția securității sociale de stat și a egalității de gen a persoanelor care desfășoară o activitate independentă, acestea sunt abordate simultan în cadrul unei singure măsuri unificatoare, Directiva 2006/54/CE. Această directivă de uniformizare înlocuiește directivele anterioare privind remunerarea egală, egalitatea de tratament, sistemele profesionale de securitate socială și sarcina probei discriminării. În afara directivei de uniformizare, există legislație specială referitoare la egalitatea de gen privind securitatea socială de stat (Directiva 79/7/CEE), privind accesul la și furnizarea de bunuri și servicii (Directiva 2004/113/CE), privind egalitatea de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă (Directiva 2010/41/UE) și privind concediul de maternitate și cel pentru creșterea copilului (Directivele 92/85/CE, respectiv 2010/18/UE).

Timp de patru decenii, acțiunea UE în domeniul combaterii discriminării a fost în mare măsură limitată la discriminarea pe criteriul sexului la locul de muncă. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, însă, art. 19 TFUE a introdus un temei juridic clar pentru a lua măsuri pentru combaterea discriminării pe o serie de alte motive decât sexul. Două instrumente legislative importante au fost adoptate în temeiul art. 19 TFUE: Directiva 2000/43/CE, cunoscută sub numele de Directiva privind egalitatea rasială, interzice discriminarea pe motive de rasă și origine etnică într-o serie de contexte^[3]. Directiva 2000/78/CE, cunoscută sub numele de Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă, interzice discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă pe motive de religie, convingeri, dizabilitate, vârstă și orientare sexuală. Acestea acoperă motivele rămase din enumerarea art. 19, altele decât originea rasială sau etnică și sexul.

În timp ce lista motivelor de discriminare interzise la art. 21 din Carta drepturilor fundamentale este cuprinzătoare și neexhaustivă, UE are competență legislativă expresă numai în legătură cu criteriile de discriminare prevăzute la art. 19 și art. 157 TFUE. Cu toate acestea, în plus față de dispozițiile de drept pozitiv din tratate și legislația secundară, CEJ a recunoscut, de asemenea, un principiu general al egalității de tratament în dreptul UE, care va fi discutat în cele ce urmează.

În decursul anilor, cadrul Tratatului privind egalitatea de tratament și gama de măsuri legislative adoptate au fost completate printr-o serie de măsuri mai blânde și de sprijinire, incluzând strategia Comisiei pentru egalitatea între bărbați și femei (2010-2015)^[4], „Foaia

[3] Directiva Consiliului 2000/43/CE [2000] JO L180/22.

[4] COM(2010) 491, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/strategy_equality_women_men_en.pdf.

de parcurs” a acesteia pentru egalitatea dintre bărbați și femei (2006-2010)^[5], programele sale de acțiune pentru a promova egalitatea la locul de muncă, precum și rapoartele sale anuale privind egalitatea între bărbați și femei^[6]. În cadrul „agendei sociale reînnoite” din anul 2008^[7], Comisia a prezentat o abordare cuprinzătoare pentru luarea de măsuri împotriva discriminării și pentru promovarea egalității de șanse^[8], a creat un grup de experți format din experți guvernamentali în materie de discriminare^[9] și a adoptat o serie de măsuri privind integrarea persoanelor de etnie romă^[10]. De asemenea, a fost adoptată o strategie europeană pentru persoanele cu handicap (2010-2020)^[11].

Deși, pentru vreme îndelungată, egalitatea de gen a fost punctul central dominant al legislației UE privind combaterea discriminării, marginalizarea economică, socială și politică profund înrădăcinată a romilor a fost recunoscută în ultimii ani ca fiind una dintre cele mai mari provocări pentru legislația și politicile UE referitoare la egalitatea de tratament^[12].

3. EGALITATEA DE TRATAMENT ȘI NEDISCRIMINAREA: CADRUL JURIDIC

Structura acestei părți a capitolului va fi următoarea: (1) Vom prezenta pe scurt cadrul regulii reglementat în tratat pentru egalitatea de tratament și nediscriminare în Uniunea Europeană. (2) Vom oferi apoi o prezentare generală a dispoziției inițiale din art. 157 TFUE privind egalitatea de remunerare între bărbați și femei, precum și a dezvoltării complexe a acestuia realizată pe cale jurisprudențială. (3) Vor fi descrise cele două directive adoptate în temeiul art. 19, precum și propunerea de directivă pentru suplimentarea acestora. (4) Va urma o discuție privind cele șase directive privind egalitatea de gen. (5) În cele din urmă, vom furniza o analiză a principiului general al egalității de tratament elaborat de către CEJ.

În primul rând, cadrul oferit de tratat: principiile egalității și nediscriminării sunt exprimate în art. 2 și art. 3 alin. (3) TUE și art. 8 și art. 10 TFUE. Articolul 2 TUE identifică egalitatea ca una dintre valorile pe care se întemeiază Uniunea Europeană, și oferă o mențiune specială a egalității între femei și bărbați. Articolul 3 alin. (3) TUE include printre obiectivele Uniunii combaterea „excluziunii sociale și a discriminărilor”, precum și promovarea „justiției și protecției sociale, egalității între femei și bărbați, solidarității între generații și protecției drepturilor copilului”. Articolele 8 și 10 TFUE conțin clauze orizontale, care impun integrarea sau „mainstreaming-ul” eficient al egalității de gen și al nediscriminării pe criterii de

[5] A se vedea Rețeaua europeană a organismelor de promovare a egalității (Equinet), New Directions for Equality between Women and Men, disponibilă la www.equineteurope.org/new-directions-for-equality.

[6] http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm#h2-2.

[7] COM(2008) 412 final.

[8] COM(2008) 420 final.

[9] COM(2008) 3261 final.

[10] A se vedea http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm pentru o serie de documente privind politica UE privind romii.

[11] COM(2010) 636. A se vedea și SWD(2014)182 pentru un raport al Comisiei privind punerea în aplicare de către UE a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap.

[12] A se vedea *supra*, nota 10. A se vedea M. DAWSON și E. MUIR, „Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from the Roma” (2011) 48 CMLRev 751.

sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală, în cadrul tuturor politicilor UE^[13].

Carta drepturilor fundamentale, discutată pe larg în Capitolul 11, conține un întreg titlu privind egalitatea, conceput pentru a ilustra statutul de drept fundamental oferit egalității de tratament în UE. Articolul 20 declară că toate persoanele sunt egale în fața legii. Articolul 21 alin. (1) conține o interdicție deschisă a discriminării:

(1) Se interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală.

(2) În domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale ale acestora, se interzice orice discriminare pe motiv de cetățenie.

În ciuda amplitudinii și naturii aparent necondiționate a art. 21 alin. (1), sfera sa de aplicare trebuie să fie interpretată prin coroborare cu clauzele orizontale aflate la sfârșitul Cartei. Cele mai importante clauze de limitare se găsesc la art. 51 alin. (1), care precizează că dispozițiile Cartei se aplică Uniunii, adresându-se însă statelor membre „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”, și la art. 51 alin. (2), care prevede că această Cartă „nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii” și „nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate”. Rămâne de văzut dacă Carta, în special art. 21, impune persoanelor private obligația de a nu discrimina, dat fiind că CJUE încă nu s-a pronunțat cu privire la efectul orizontal al prevederilor Cartei^[14]. Cu toate acestea, s-a considerat că principiul general al nediscriminării – cel puțin în contextul vârstei și în cazul în care directiva relevantă de punere în aplicare nu a fost transpusă –, impune în mod direct obligații în sarcina persoanelor private^[15].

Egalitatea între femei și bărbați este abordată, de asemenea, în art. 23 din Cartă, care precizează că aceasta trebuie asigurată în toate domeniile, inclusiv în ceea ce privește încadrarea în muncă, munca și remunerarea. În sfârșit, trebuie remarcat faptul că această Cartă, care a dobândit forță juridică obligatorie odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, este tot mai mult citată de CJUE ca izvor de drepturi în cauzele în materie de discriminare.

^[13] Pentru integrarea nediscriminării pe motiv de orientare sexuală în legislația UE în materie de azil, a se vedea interpretarea de către CJUE a Directivei 2004/83/CE în cauzele C-148-150/13, A, B, C/*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* EU:C:2014:2406. Pentru cerința Curții ca egalitatea de gen să fie integrată în contextul sprijinului agricol, a se vedea cauza C-401/11, *Blanka Soukupová* EU:C:2013:223; de asemenea, cu privire la cerința ca nediscriminarea pe motive de rasă să fie integrată în contextul protecției drepturilor de autor, a se vedea cauza C-201/13, *Deckmyn/Vandersteen* și alții EU:C:2014:2132.

^[14] Cauza C-176/12, *AMS* EU:C:2013:491, discutată în Capitolele 7 și 11.

^[15] Cauza C-144/04, *Mangold* [2005] ECR I-9981 și cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex GmbH & Co KG* EU:C:2010:365, discutată în Capitolul 7.

4. ORIGINILE: ARTICOLUL 157 TFUE ȘI PRINCIPIUL EGALITĂȚII DE REMUNERARE ÎNTRE FEMEI ȘI BĂRBAȚI

Încă de la data adoptării sale, Tratatul CEE a inclus cerința remunerării egale pentru muncă egală la art. 119 și l-a făcut aplicabil statelor membre. CEJ a statuat, la puțin timp după, că această cerință avea efect direct. Hotărârile ulterioare ale CEJ, legislația secundară și, în cele din urmă, amendamentele aduse prin Tratatul de la Amsterdam art. 157 TFUE, au indicat faptul că nu numai „aceeași muncă”, ci și „munca de aceeași valoare” era inclusă în sfera sa de aplicare. Tratatul de la Amsterdam a adăugat, de asemenea, alin. (3), care prevede atribuții legislative pentru Uniune în vederea promovării egalității de tratament între bărbați și femei în muncă (dincolo de chestiunea remunerației), și alin. (4), care permite „acțiuni pozitive” din partea statelor membre. Articolul 157 TFUE prevede în prezent:

(1) Fiecare stat membru asigură aplicarea principiului egalității de remunerare între lucrătorii de sex masculin și cei de sex feminin, pentru aceeași muncă sau pentru o muncă de aceeași valoare.

(2) În sensul prezentului articol, prin remunerație se înțelege salariul sau suma obișnuite de bază sau minime, precum și toate celelalte drepturi plătite, direct sau indirect, în numerar sau în natură, de către angajator lucrătorului pentru munca prestată de acesta.

Egalitatea de remunerare, fără discriminare pe motiv de sex, presupune ca:

(a) remunerația acordată pentru aceeași muncă plătită la normă să fie stabilită pe baza aceleiași unități de măsură;

(b) remunerația acordată pentru aceeași muncă plătită cu ora să fie aceeași pentru locuri de muncă echivalente.

(3) Parlamentul European și Consiliul hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsuri necesare pentru a asigura punerea în aplicare a principiului egalității șanselor și al egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește munca și locul de muncă, inclusiv a principiului egalității de remunerare pentru aceeași muncă sau pentru o muncă echivalentă.

(4) Pentru a asigura în mod concret o deplină egalitate între bărbați și femei în viața profesională, principiul egalității de tratament nu împiedică un stat membru să mențină sau să adopte măsuri care să prevadă avantaje specifice menite să faciliteze exercitarea unei activități profesionale de către sexul mai slab reprezentat, să prevină sau să compenseze dezavantaje în cariera profesională.

(A) FUNDAMENTELE SOCIALE ȘI ECONOMICE ALE ARTICOLULUI 157

Explicația istorică pentru art. 157 TFUE, dată fiind absența oricărei precizări în tratat referitoare la egalitatea de tratament în afară de cea în contextul remunerației, pare a fi fost preocuparea Franței că ar fi avut un dezavantaj concurențial prin respectarea principiului egalității de remunerare mai serios decât era acesta respectat în alte state membre^[16]. Cu alte cuvinte, preocuparea privind tratamentul inegal între bărbați și femei pe piața muncii nu a constituit factorul principal care a animat redactorii acestui articol. Cu toate acestea, art. 157 și celelalte prevederi ale dreptului UE privind discriminarea pe criterii de gen sunt

[16] C. BARNARD, „The Economic Objectives of Article 119”, în D. O'KEEFE și T. HERVEY (ed.), *Sex Equality Law in the European Union* (Wiley, 1996).

acum primate și interpretate nu numai ca un instrument de politică economică, ci și ca o parte importantă a politicii sociale a Uniunii^[17].

Deși, fără îndoială, regula remunerării egale a fost destinată să „echilibreze jocul” prin asigurarea faptului că angajatorii niciunui stat membru nu beneficiază de un avantaj concurențial asupra celor din alt stat membru, CEJ a declarat chiar și în jurisprudența sa timpurie că art. 157 are și un obiectiv social, nu doar unul economic. În prima cauză *Defrenne*, Belgia susținuse că scopul acestei prevederi avea doar o natură economică, anume aceea de „a evita discrepanțele între prețurile de cost datorate angajării lucrătorilor de sex feminin, plătite mai puțin pentru aceeași muncă decât cei de sex masculin”^[18]. Curtea a respins acest punct de vedere în *Defrenne II*.

Cauza 43/75, *Defrenne/Sabena*

[1976] ECR 455

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 119 CEE a devenit art. 157 TFUE]

CEJ

„8. Articolul 119 urmărește o dublă finalitate.

9. Pe de o parte, ținând seama de gradele diferite de dezvoltare a legislațiilor sociale din diferitele state membre, articolul 119 îndeplinește rolul de a evita ca, în cadrul concurenței intracomunitare, întreprinderile stabilite în state care au pus în aplicare efectiv principiul egalității de remunerare, să nu suporte un dezavantaj concurențial raportat la întreprinderile situate în state membre care nu au eliminat încă discriminarea salarială în detrimentul lucrătorilor de sex feminin.

10. Pe de altă parte, această prevedere se încadrează în obiectivele sociale ale Comunității, aceasta nefiind limitată la o uniune economică, ci trebuind să asigure în același timp, pe calea unei acțiuni comune, progresul social și să urmărească ameliorarea constantă a condițiilor de viață și de muncă a popoarelor europene, astfel cum se subliniază în preambulul Tratatului.

(...)

12. Din această finalitate dublă, economică și socială, rezultă că principiul egalității de remunerare face parte din principiile de bază ale Comunității.

Am văzut în Capitolul 7 că diferite state membre evitaseră ani la rând să pună în aplicare principiul egalității de remunerare, în cele din urmă susținând fără succes în fața CEJ, în cauza *Defrenne*, că prevederea din tratat nu are efect direct. Curtea a decis că art. 157 TFUE (fostul art. 119 CEE) avea efect direct de la finalul primei etape a perioadei de tranziție. Cu toate acestea, CEJ s-a lăsat convinsă de argumentele statelor membre privind consecințele financiare grave pentru ele ale unei astfel de hotărâri și a declarat că, ținând seama de interpretarea greșită a efectelor acestui articol de către statele membre, datorată, în parte, faptului că Comisia a întârziat să introducă împotriva acestora acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, hotărârea sa va produce efecte numai pentru viitor. Hotărârile Curtii pentru viitor de acest tip nu au fost frecvente, ele tinzând să apară în

[17] Cauza C-50/96, *Deutsche Telekom/Schröder* [2000] ECR I-7.

[18] Cauza 80/70, *Defrenne/Belgia (Defrenne I)* [1971] ECR 445.

cazuri în care există implicații financiare considerabile pentru statele membre sau pentru industriile acestora^[19].

În cauza *Schröder*, CEJ a fost confruntată cu un conflict aparent între obiectivul social (asigurarea echității între bărbați și femei) și obiectivul economic (asigurarea condițiilor egale pentru angajatorii concurenți) ale art. 157^[20]. În cazul în care s-ar acorda prioritate obiectivului social, dreptul german ar putea aplica retroactiv principiul egalității de remunerare pentru a permite lucrătorilor cu normă parțială accesul la un sistem de pensie profesională, în timp ce dacă obiectivul economic ar fi prioritar, Germania – pentru a se asigura că societățile nu funcționează în condiții mai puțin favorabile decât cele aplicabile concurenților din alte state membre – nu ar trebui să facă acest lucru. CEJ a început prin a repeta hotărârea privind „dubla finalitate” de la punctele 8-11 din cauza *Defrenne II* (supra) și a continuat:

Cauza C-50/96, *Deutsche Telekom/Schröder*

[2000] ECR I-743

CEJ

56. Cu toate acestea, în jurisprudența sa ulterioară, Curtea a statuat în repetate rânduri că dreptul de a nu fi discriminat pe criterii de sex este unul dintre drepturile fundamentale ale persoanei, a cărui respectare trebuie asigurată de către Curte (a se vedea, în acest sens, cauza 149/77; *Defrenne III* [1978] ECR 1365, punctele 26 și 27, cauzele reunite 75/82 și 117/82, *Razzouk și Beydoun/Comisia* [1984] ECR 1509, punctul 16, și cauza C-13/94 *P./S. și Cornwall County Council* [1996] ECR I-2143, punctul 19).

57. Având în vedere această jurisprudență, trebuie concluzionat că obiectivul economic urmărit de articolul 119 din tratat, și anume eliminarea denaturării concurenței între întreprinderile stabilite în diferite state membre, este secundar față de obiectivul social urmărit de aceeași dispoziție, care constituie expresia unui drept fundamental al persoanei.

Prin urmare, obiectivului social al art. 157 TFUE, interpretat în lumina jurisprudenței Curții privind drepturile fundamentale ale omului, i s-a acordat prioritate asupra motivației economice^[21]. Mai mult decât atât, deși *Schröder* este o cauză privind egalitatea de remunerare, hotărârea Curții pare să se refere la art. 157 și la principiul egalității de tratament la un nivel mai general.

Accentul asupra drepturilor omului, mai degrabă decât asupra competitivității economice ca rațiune principală a existenței dreptului Uniunii privind egalitatea de tratament, reiese în prezent cu claritate din preambulul legislației mai recente, inclusiv Directiva 2006/54/CE^[22] și directivele antidiscriminare adoptate în aplicarea art. 19^[23].

[19] A se vedea, e.g., cauza 262/88, *Barber/Guardian Royal Exchange Assurance Group* [1990] ECR 1889; N. HYLAND, „Temporal Limitation of the Effects of the Judgments of the Court of Justice” (1995) 4 IJEL 208. A se vedea, cu toate acestea, cauza C-128/93, *Fisscher/Voorhuis Hengelo BV and Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Detailhandel* [1994] ECR I-4583 în care s-a reținut că limitele impuse efectelor în timp ale hotărârii *Barber* (neretroactivității acesteia – n.r.) nu se aplică dreptului de a participa la un regim de pensii ocupaționale.

[20] Cauza C-50/96 (supra, nota 17); L. BESSELINK, Notă (2001) 38 CMLRev 437; E. ELLIS, Notă (2000) 25 ELRev 564.

[21] S. KREBBER, „The Social Rights Approach of the European Court of Justice to Enforce European Employment Law” (2006) 27 Comparative Labor Law and Policy Journal 377.

[22] *Infra*, nota 147.

[23] *Infra*, nota 92.

(B) SFERA DE APLICARE A ARTICOLULUI 157: DEFINIREA REMUNERĂRII

Această întrebare s-a dovedit a fi una complexă, în ciuda orientării oferite chiar de art. 157 în ceea ce privește înțelesul termenului „remunerare”. CEJ a atașat termenului o semnificație foarte largă, care a dus la confuzii în legătură cu demarcația dintre remunerare și securitate socială. În timp ce unele hotărâri ale Curții păreau să submineze măsurile adoptate de instituțiile legislative ale Uniunii, în alte momente, hotărârile sale păreau sensibile la contextul politic, retrăgându-se de la pozițiile expansive anterioare în fața nemulțumirii evidente din partea statelor membre sau a altor instituții.

(i) Prestațiile de securitate socială nu constituie remunerare

În cauza *Defrenne I*, într-o acțiune introdusă împotriva Belgiei privind discriminarea în materie de pensii, CEJ a pronunțat o hotărâre timpurie cu privire la relația complexă dintre remunerare și pensii^[24]. CEJ a statuat că, deși „avantajele acordate sub forma prestațiilor de securitate socială” nu sunt, în principiu, străine de noțiunea de remunerare, contribuțiile angajatorului la pensiile pentru limită de vârstă sunt excluse din sfera de aplicare a art. 157, din trei motive: în primul rând, regimul de pensii era reglementat în mod direct de lege, în al doilea rând, era exclus orice element de concertare cu privire la acest regim în cadrul întreprinderii sau a ramurii profesionale în cauză și, în al treilea rând, regimul de pensii se aplica *obligatoriu* în cazul unor categorii *generale* de lucrători. Rolul determinant al statului și lipsa de implicare a respectivului angajator au fost cruciale: în concluzie, sistemul de pensii a fost instituit, în esență, ca o chestiune de politică socială, și nu ca parte a raportului de muncă în discuție. Definiția dată de Curte diferenței dintre remunerare și securitate socială este importantă, deoarece egalitatea de tratament în domeniul securității sociale nu este reglementată de art. 157 TFUE privind egalitatea de remunerare, ci în primul rând prin Directiva 79/7/CEE, în timp ce sistemele profesionale de securitate socială sunt acoperite parțial de art. 157 și în parte de Directiva 2006/54/CE.

(ii) Extinderea definiției remunerăției

Interpretarea largă a termenului de „remunerare” în accepțiunea art. 157 putea fi deja observată în cauze cum ar fi *Garland*^[25], în care CEJ a decis că faptul că angajatele de sex feminin nu mai puteau beneficia, cu ocazia pensionării, de facilitățile de călătorie pentru soții lor și pentru copiii dependenți, în timp ce angajații de sex masculin beneficiau în continuare de acestea, constituia o discriminare contrară tratatului^[26]. De vreme ce acestea erau avantaje conferite în considerarea raportului de muncă, chiar dacă după pensionare și în absența unei obligații contractuale speciale, ele au fost considerate ca fiind remunerare^[27]. În cauza *Kowalska*, o plată compensatorie a intrat sub incidența art. 157, întrucât reprezenta o despăgubire la care era îndreptățită o lucrătoare în temeiul raportului său de muncă, chiar dacă aceasta nu era plătită în cursul angajării, ci la terminarea

[24] Cauza 80/70, *Defrenne/Belgia* [1971] ECR 445.

[25] Cauza 12/81, *Garland/British Rail Engineering Ltd* [1982] ECR 359.

[26] Cauza C-249/96, *Grant/South-West Trains* [1998] ECR I-621.

[27] Cu privire la primele de Crăciun ca remunerare, a se vedea cauza C-333/97, *Lewen/Denda* [1999] ECR I-7243.

raporturilor de muncă^[28]. În cauza *Seymour-Smith*, despăgubirea pentru concedierea nelegală a fost considerată ca fiind remunerație, din moment ce era menită să înlocuiască remunerația la care ar fi avut dreptul angajata dacă nu ar fi fost concediată pe nedrept^[29]. Iar în cauza *Barber*, CEJ a statuat că *prestațiile compensatorii*, inclusiv indemnizația legală de concediere din motive economice, constituie remunerație conform art. 157, chiar dacă acestea sunt impuse prin lege, din moment ce lucrătorul avea dreptul la aceste prestații după încetarea raportului de muncă „în baza existenței raportului de muncă”^[30]. În cauza *Nimz*, Curtea a confirmat că *regulile care guvernau sistemul de clasificare salarială pe grade profesionale* se aflau în sfera de aplicare a art. 157, din moment ce influențau în mod direct modificările suferite de salariile angajaților^[31]. CEJ a inclus, de asemenea, *indemnizația legală de boală*^[32], *indemnizația de maternitate*^[33] și *indemnizațiile impuse prin lege*^[34] în noțiunea de remunerație. În principiu, este în interesul angajatului ca prestațiile să fie clasificate drept remunerație mai degrabă decât securitate socială, dat fiind că art. 157, spre deosebire de Directiva 79/7/CEE, este direct aplicabil atât împotriva statului, cât și împotriva angajatorilor privați.

Dimpotrivă, regulile pentru calcularea vechimii funcționarilor publici în scopul determinării eligibilității pentru promovare, chiar dacă determinau, în mod indirect, posibilitatea de acces la un nivel mai mare de remunerație, constituiau un aspect al egalității de tratament privind condițiile de muncă, mai degrabă decât al egalității de remunerație^[35]. În cauza *Defrenne II*, CEJ a decis că faptul că fixarea anumitor condiții de muncă ar putea avea consecințe pecuniare nu era suficient pentru a aduce astfel de condiții în sfera principiului privind egalitatea de remunerație de la art. 157, poziție confirmată din nou în *Jambo*^[36] și *Seymour-Smith*^[37], *Steinicke*^[38] și *Lommers*^[39]. Astfel de condiții urmau, în schimb, să fie tratate pe baza Directivei 76/207/CEE privind egalitatea de tratament (în prezent, Directiva 2006/54/CE).

(iii) *Bilka și Barber*: pensiile profesionale pot constitui remunerație

Unele dintre cele mai importante evoluții în legătură cu zona incertă dintre remunerație și securitate socială au fost hotărârile privind *pensiile profesionale*, atât din *Bilka-Kaufhaus*, cât și din *Barber*^[40], împreună cu potopul de litigii care a urmat după *Barber*. CEJ a abordat pentru prima dată în mod direct chestiunea sistemelor profesionale de pensii în cauza *Bilka-Kaufhaus*. La momentul pronunțării hotărârii, Consiliul avea în vedere adoptarea de

[28] Cauza C-33/89, *Kowalska/Freie und Hansestadt Hamburg* [1990] ECR I-2591, pct. 10.

[29] Cauza C-167/97, *R/Secretary of State for Employment*, ex p *Nicole Seymour-Smith* [1999] ECR I-623.

[30] Cauza 262/88, *Barber* (supra, nota 19), pct. 13-18.

[31] Cauza C-184/89, *Nimz/Freie und Hansestadt Hamburg* [1991] ECR I-297.

[32] Cauza 171/88, *Rinner-Kühn/FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH* [1989] ECR 2743, pct. 7.

[33] Cauza C-342/93, *Gillespie/Northern Health and Social Services Boards* [1996] ECR I-475; cauza C-411/96, *Boyle/EOC* [1998] ECR I-6401; cauza C-147/02, *Alabaster/Woolwich plc and Secretary of State for Social Security* [2004] ECR I-3101.

[34] Cauza C-360/90, *Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin/Bötel* [1992] ECR I-3589; cauza C-457/93, *Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation/Lewark* [1996] ECR I-243; cauza C-278/93, *Freers and Speckmann/Deutsche Bundespost* [1996] ECR I-1165.

[35] Cauza C-1/95, *Gerster/Freistaat Bayern* [1997] ECR I-5253.

[36] Cauza C-236/98, *Jämställdhetsombudsmannen/Örebro läns landsting* [2000] ECR I-2189, pct. 59-60.

[37] Cauza C-167/97, *Seymour-Smith* (supra, nota 29), pct. 36-37.

[38] Cauza C-77/02, *Steinicke/Bundesanstalt für Arbeit* [2003] ECR I-9027.

[39] Cauza C-476/99, *Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* [2002] ECR I-2891.

[40] Cauza 262/88, *Barber* (supra, nota 19); cauza 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH/Karin Weber von Hartz* [1986] ECR

legislație privind sistemele profesionale de securitate socială (care a devenit ulterior Directiva 86/378/CEE^[41]), în completarea Directivei 79/7/CEE privind securitatea socială de stat.

Formularea directivei din 1986 arăta cu certitudine că instituțiile considerau pensiile profesionale ca fiind un aspect al securității sociale mai degrabă decât o remunerare, astfel că, în mod treptat, acestea au fost tratate similar chestiunilor acoperite de Directiva 79/7/CEE, și nu prin prisma constrângerilor art. 157. Cu toate acestea, în cauza *Bilka*, CEJ a adoptat altă poziție, în contextul unui sistem profesional de pensii complementar *finanțat în întregime de angajator* și a statuat că, deși sistemul era adoptat în conformitate cu condițiile prevăzute de dreptul german, el se baza pe un acord între angajator și comitetul angajaților, ceea ce îl aducea în sfera remunerării și îl supunea prevederilor tratatului^[42].

În contrast cu sistemul legal de pensii din cauza *Defrenne I*, CEJ a evidențiat în această cauză trei factori: (i) natura contractuală a sistemului de pensii, (ii) faptul că acesta nu era guvernat în mod direct de lege, ci de un acord între angajator și angajat și (iii) faptul că acesta nu era finanțat parțial de autoritățile publice, ci în întregime de către angajator. Faptul că angajatorul a ales să organizeze sistemul într-un mod care corespundea sistemului legal de securitate socială era irelevant, iar prestațiile plătite angajaților pe baza sistemului profesional constituiau astfel „remunerare” în sensul art. 157. Faptul că afilierea angajatului la un sistem profesional de pensii era obligatorie în temeiul legislației a fost, de asemenea, considerat de către CEJ ca fiind irelevant^[43]. Deși hotărârea din *Bilka* ar fi trebuit să constituie un avertisment pentru instituțiile UE că pensiile profesionale erau privite de Curte ca remunerație, și nu ca securitate socială, Directiva 86/378/CEE a fost, totuși, adoptată la scurt timp după acea cauză.

Faimoasa hotărâre *Barber* care a urmat a făcut însă de prisos mare parte din Directiva 86/378/CEE, statuând că, și în cazul în care se opta pentru „excluderea convențională” (în original „*contracted-out pension scheme*” – n.r.) în cadrul unui sistem profesional de pensii, adică atunci când acesta era înființat de un angajator pentru a substitui în mod direct și pentru a îndeplini obligațiile aferente sistemului legal de pensii, plata prestațiilor către angajați constituie remunerare, și nu prestație de securitate socială^[44]. Distincția dintre securitatea socială și remunerare care a intervenit în această cauză era deosebit de importantă în legătură cu pensiile, datorită excepțiilor de la principiul egalității de tratament care sunt permise în temeiul Directivei 79/7/CEE privind vârsta de pensionare și avantajele conexe^[45]. Conform art. 157 nu există o astfel de excepție, iar întreprinderile care puseseră în practică sisteme profesionale de pensii „cu excludere convențională” acționaseră, înainte de *Barber*, pe baza prezumției că puteau păstra vârstele de pensionare discriminatorii între bărbați și femei.

Întrebarea era dacă sistemele profesionale de pensii „cu excludere convențională” erau guvernate de principiul enunțat în *Defrenne I*^[46], caz în care ar ține de securitatea socială,

[41] Directiva Consiliului 86/378/CEE din 24 iulie 1986 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în cadrul regimurilor profesionale de securitate socială [1986] JO L225/40.

[42] Cauza 170/84, *Bilka-Kaufhaus* (supra, nota 40), pct. 21-22.

[43] Cauza C-435/93, *Dietz/Stichting Thuiszorg Rotterdam* [1996] ECR I-5223.

[44] Cauza C-262/88, *Barber* (supra, nota 19).

[45] A se vedea *infra*, Secțiunea 6 (b).

[46] Cauza 80/70, *Defrenne I* (supra, nota 18).

sau de cel din *Bilka*^[47], caz în care ar constitui remunerație. Ca o reflexie a raționamentului din *Bilka*, CEJ s-a concentrat asupra a trei trăsături ale sistemului „cu excludere convențională”: în primul rând, acesta era decis și finanțat în întregime de angajator, nu impus direct de lege^[48]; în al doilea rând, spre deosebire de majoritatea prestațiilor de securitate socială, sistemul nu se aplica în mod obligatoriu unor categorii generale de angajați și, deși respecta legislația națională, era guvernat de reguli proprii; în final, chiar dacă substituia sistemul legal, prevederile sale puteau de asemenea să meargă mai departe și să ofere avantaje suplimentare, făcându-l astfel de nedeosebit față de sistemele complementare cum erau cele din *Bilka*. Faptul că fondul era administrat de un manager nu împiedica prestațiile plătite să constituie remunerație, iar art. 157 putea fi într-adevăr invocat direct împotriva managerilor de trust independenți^[49].

După ce a stabilit că sistemele profesionale de pensii private „cu excludere convențională” erau acoperite de principiul egalității de remunerare, în cauza *Barber* Curtea a statuat că drepturile de pensie diferite pentru bărbați și femei, cu ocazia concedierii din motive economice, constituiau o încălcare a principiului, precum și că egalitatea de remunerare trebuia asigurată în privința fiecărui element al plății^[50]. Cauza *Barber* a avut repercusiuni grave în cadrul Uniunii și a schimbat fundamental modul în care urmau să fie organizate mai departe sistemele de pensii^[51].

Natura radicală a hotărârii *Barber* a suscitat critici din partea angajatorilor și a statelor membre interveniente, care pledaseră cu tărie împotriva concluziei Curții în cadrul observațiilor lor. Ei considerau că hotărârea nu a ținut suficient seama de cerințele politicii sociale care stăteau la baza multor sisteme profesionale de pensii, că a ignorat legătura strânsă dintre sistemele legale și cele profesionale de pensii și că a determinat înlăturarea intenționată, pe cale judiciară, a unui act legitim al Uniunii, Directiva privind pensiile profesionale din 1986.

CEJ a făcut, însă, o concesie majoră în fața preocupărilor statelor membre^[52] și ale angajatorilor (care trebuiau de acum înainte să organizeze în mod diferit pensiile profesionale), limitând retroactivitatea hotărârii sale. Deși a insistat constant asupra faptului că limitarea efectului în timp al unei hotărâri nu se poate justifica numai prin invocarea consecințelor financiare pe care le-ar produce^[53], în cauza *Barber* Curtea a adoptat poziția că statele membre și ceilalți fuseseră îndreptățiți în mod rezonabil – în lumina autorizării existente în cele două directive privind securitatea socială de a amâna implementarea principiului egalității de tratament în legătură cu vârstele de pensionare – să aprecieze că art. 157 nu

[47] Cauza 170/84, *Bilka-Kaufhaus* (supra, nota 40).

[48] CJUE a specificat ulterior, în cauza C-200/91, *Coloroll Pension Trustees Ltd/Russell și alții* [1994] ECR I-4389, pct. 88, că toate prestațiile acordate unui angajat în temeiul unui sistem profesional de pensii, indiferent dacă sistemul respectiv este contributiv sau necontributiv, constituiau „remunerație” în sensul art. 157 TFUE.

[49] Cauza C-200/91, *Coloroll*, idem, pct. 24 și cauza C-379/99, *Pensionskasse für die Angestellten der Barmer Ersatzkasse/Menauer* [2001] ECR I-7275.

[50] Cauza 262/88, *Barber* (supra, nota 19) pct. 32-34; cauza C-381/99, *Brunnhofner/Bank der österreichischen Postsparkasse AG* [2001] ECR I-4961; cauza C-236/98, *Jambo* (supra, nota 36).

[51] D. CURTIN, „Scalping the Community Legislator: Occupational Pensions and Barber” (1990) 27 CMLRev 475.

[52] În special Regatul Unit a susținut că, dacă nu se limitează efectul retroactiv al hotărârii, creșterea costurilor s-ar situa între 33 și 45 de miliarde de lire sterline, cu efecte dezastruoase asupra ansamblului economiei Regatului Unit.

[53] A se vedea, e.g., cauza C-184/99, *Grzelczyk/CPAS* [2001] ECR I-6193, pct. 50-54; cauza C-366/99, *Griesmar/Ministre de l'Economie* [2001] ECR I-9383, pct. 73-78.

se aplică în cazul pensiilor plătite pe baza sistemelor „cu excludere convențională”^[54]. Cu toate acestea, punctele relevante ale hotărârii care aveau ca scop limitarea efectelor acesteia erau oarecum ambigue, iar înainte ca CEJ să aibă ocazia să clarifice ea însăși această problemă în cadrul jurisprudenței ulterioare, preocuparea suscitată de *Barber* a determinat statele membre la anexarea unui Protocol la Tratatul CE prin Tratatul de la Maastricht, cu intenția de a limita efectul retroactiv al hotărârii prin adoptarea interpretării mai limitate din cele două interpretări posibile. CEJ însăși, sesizată ulterior pentru a clarifica sensul respectivelor puncte din hotărârea *Barber*, a fost de acord, în mod pragmatic, cu versiunea aleasă de către state în cadrul Protocolului^[55].

(iv) Jurisprudența post-Barber

În ciuda acestei încercări clare din partea statelor membre de a struni autonomia interpretativă a CEJ, în jurisprudența ulterioară Curtea și-a reafirmat independența prin limitarea sferei potențiale de aplicare a Protocolului, hotărând, în cauzele *Fisscher* și *Vroege*, că acesta trebuia interpretat „coroborat cu hotărârea *Barber* și [că] nu poate avea o aplicabilitate mai mare decât limitarea efectelor acestela în timp”^[56]. Aceasta însemna că Protocolul se referea numai la prestații, și nu la dreptul de a se înscrie sau de a se afilia unui sistem profesional de pensii. Astfel, condițiile discriminatorii privind afilierea la un sistem profesional, cum ar fi cerința normei întregi sau excluderea femeilor căsătorite, erau guvernate de hotărârea anterioară a CEJ din cauza *Bilka* pe acest subiect^[57], și nu de Protocol, după cum s-a hotărât ulterior și pentru alte condiții restrictive privind participarea la sistemele de pensii ocupaționale^[58].

Astfel, sub rezerva termenelor de prescripție naționale pentru introducerea unei acțiuni^[59], art. 157 putea fi invocat pentru a contesta excluderea discriminatorie din cadrul unui sistem de pensii începând cu data hotărârii *Defrenne II*, în care s-a reținut că art. 157 are efect direct. Cu toate acestea, CEJ a decis și că dreptul de afiliere retroactivă la un sistem de pensii nu însemna că astfel de lucrători puteau evita să plătească valoarea contribuțiilor din trecut^[60].

[54] Cauza 262/88, *Barber* (supra, nota 19) pct. 44-45.

[55] Cauza C-109/91, *Ten Oever/Stichting Bedrijfspensioenfonds voor het Glazenwassers en Schoonmaakbedrijf* [1993] ECR I-4879, pct. 16-19. A se vedea și cauza C-166/99, *Defrenne/Sabena* [2000] ECR I-6155, în care CJUE a făcut aplicarea acestui Protocol.

[56] Cauzele C-128/93, *Fisscher/Voorhuis Hengelo BV and Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Detailhandel* [1994] ECR I-4583; C-57/93, *Vroege/NCIV Instituut voor Volkshuisvesting BV and Stichting Pensioenfonds NCIV* [1994] ECR I-4541; C-7/93, *Bestuur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds/Beune* [1994] ECR I-4471.

[57] Cauza 170/84, *Bilka-Kaufhaus* (supra, nota 40).

[58] A se vedea și cauzele C-435/93, *Dietz/Stichting Thuiszorg Rotterdam* [1996] ECR I-5223, pct. 23-25; C-246/96, *Magorrian and Cunningham/Eastern Health and Social Services Board* [1997] ECR I-7153; C-50/96, *Schröder* (supra, nota 17); C-270 și 271/97, *Deutsche Post/Sievers și Schrage* [2000] ECR I-929. Cauza C-110/91, *Moroni/Collo GmbH* [1993] ECR I-6591 au confirmat de asemenea faptul că hotărârea *Barber* se aplică în același mod în cazul sistemelor complementare de pensii și în cazul sistemelor „cu excludere convențională”, extinzând astfel raționamentul din cauza *Bilka* (referitoare la excluderea lucrătorilor cu normă parțială de la un sistem complementar de pensii) asupra existenței unor vârste de pensionare discriminatorii în cadrul unui astfel de sistem.

[59] La fel ca în cadrul jurisprudenței generale a Curții privind căile de atac, regulile referitoare la limitele temporale naționale (privind termenele de prescripție sau, după caz, de decădere – n.r.) nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare cu caracter intern și nu trebuia să facă imposibilă exercitarea dreptului în practică. A se vedea, cu toate acestea, cauza C-147/95, *DEI/Efthymios Evrenopoulos* [1997] ECR I-2057.

[60] Cauza C-128/93, *Fisscher* (supra, nota 56), pct. 37. Curtea a aplicat această jurisprudență prin analogie participării la un sistem legal de pensii: cauzele C-231-233/06, *Jonkman și alții* [2007] ECR I-5149.

În cauza *Ten Oever*, CEJ a decis, de asemenea, că art. 157 acoperea pensiile acordate nu numai unui angajat, ci și urmașului acestuia, în acest caz o pensie pentru soțul supraviețuitor, din moment ce factorul esențial era reprezentat de faptul că pensia era acordată datorită raportului de muncă dintre angajat și angajator^[61]. Pornind de aici, CEJ a statuat în *Coloroll*^[62] și în *Menauer*^[63] că art. 157 putea fi invocat împotriva angajatorului sau a managerilor unui sistem de pensii și de către persoanele aflate în îngrijirea angajatului^[64].

(v) Alte tipuri de sisteme de pensii

În cauza *Beune*^[65] privind pensiile funcționarilor publici, CEJ a revizuit criteriile pe care le dezvoltase în jurisprudența sa de la *Defrenne I* până la *Ten Oever*, pentru a stabili dacă un sistem de pensii constituia remunerație conform art. 157 sau o prestație de securitate socială conform Directivei 79/7/CEE. În cele din urmă, după ce a examinat criteriile: (i) acordul dintre angajator și angajat în locul originii legale, (ii) lipsa finanțării publice a sistemului și (iii) acordarea unor prestații complementare celor din cadrul securității sociale de stat, CEJ a concluzionat că criteriul „decisiv”, dar nu „exclusiv” era (iv) cel formulat în însuși art. 157, și anume că pensia era acordată lucrătorului ca urmare a raportului de muncă dintre lucrător și fostul angajator^[66]. Pe cale de consecință, chiar dacă sistemul de pensii aferent funcției publice era influențat de „considerente de politică socială, de organizarea statală sau de etică ori chiar de preocupări bugetare” – adică factori care ar sugera în mod normal calificarea acestuia ca sistem de securitate socială de stat, în loc de remunerație – acestea nu puteau prevala în prezența altor trei factori: în cazul în care pensia acordată de un angajator public (i) se referea la o anumită categorie de lucrători și nu la categorii generale, (ii) avea o legătură directă cu vechimea în funcție și (iii) cuantumul său era calculat prin raportare la ultimul salariu al funcționarului public, atunci acesta era comparabil cu o pensie plătită de un angajator privat și constituia remunerație^[67].

Aceste principii au fost aplicate de CEJ în cauzele *Griesmar*^[68] și *Mouflin*^[69], în care pensiile franceze pentru funcționarii publici au fost considerate ca fiind remunerație și nu prestații de securitate socială și, în mod asemănător, în cazul sistemelor de pensii germane și finlandeze în cauzele *Schönheit*^[70], respectiv *Niemi*^[71]. În aceste cauze CEJ a decis că, ori de câte ori puteau fi identificate criteriile legale pentru remunerație și muncă echivalentă, un angajat se putea prevala direct de art. 157, înlăturând astfel în mod eficient prevederea relevantă din Directiva 86/378/CEE privind pensiile profesionale, care intenționase să permită amânarea până în 1993 a stabilirii unor vârste egale de pensionare în cadrul

[61] A se vedea și cauza C-147/95, *DEI* (supra, nota 59); cauza C-50/99, *Podesta/CRICA* [2000] ECR I-4039.

[62] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48), pct. 17-19.

[63] Cauza C-379/99, *Menauer* (supra, nota 49).

[64] Acest fapt a fost aspru criticat în cauză de guvernul german, care susținea că pensia de urmaș nu ar trebui considerată ca fiind remunerație, din moment ce nu reprezenta un echivalent pentru munca prestată, ci reflecta preocupări de politică socială legate de atribuirea tradițională a rolurilor bărbaților și ale femeilor: a se vedea cauza C-109/91, *Ten Oever* (supra, nota 55).

[65] Cauza C-7/93, *Beune* (supra, nota 56); cauza C-50/99, *Podesta* (supra, nota 61).

[66] *Idem*, pct. 43-44.

[67] *Idem*, pct. 45.

[68] Cauza C-366/99, *Griesmar* (supra, nota 53). A se vedea și cauza C-173/13, *Leone/Garde des Sceaux și alții* EU:C:2014:2090.

[69] Cauza C-206/00, *Mouflin/Recteur de l'académie de Reims* [2001] ECR I-10201.

[70] Cauzele C-4-5/02, *Schönheit și Becker* [2003] ECR I-12575.

[71] Cauza C-351/00, *Niemi* [2002] ECR I-7007.

sistemelor profesionale. Cu toate acestea, limitarea efectului retroactiv al hotărârii *Barber* a fost considerată ca fiind aplicabilă în cazul condițiilor discriminatorii privind vârsta^[72]. Mai recent, în cauza *Dittrich*, referitoare la discriminarea bazată pe orientare sexuală, mai degrabă decât pe gen, CEJ a decis că ajutorul acordat funcționarilor publici în caz de boală intră în domeniul de aplicare a directivei ca fiind o chestiune legată de remunerație egală, dacă finanțarea acestuia cădea în sarcina statului, în calitate de angajator public (și nu în sarcina unui furnizor de prestații de securitate socială de stat)^[73].

(vi) *O retragere limitată de pe poziția adoptată în cauza Barber: contribuțiile angajaților la sistemele de pensii cu prestații determinate*

Printre diferite alte probleme puse de jurisprudența post-*Barber* se afla întrebarea dacă plățile efectuate de un angajator în contul unui sistem profesional de pensii cu excludere convențională (nu plățile către un *angajat*, ca în *Barber*) erau acoperite de art. 157^[74]. Această întrebare a apărut datorită folosirii unor calcule actuariale ale speranței de viață diferite în cazul bărbaților și al femeilor, pentru determinarea sumelor plătibile de angajator în cadrul sistemului.

Cauzele *Coloroll* și *Neath* au pus în discuție un sistem de pensii cu „prestații determinate” conform căruia angajații urmau să primească o pensie ale cărei criterii erau fixate în avans, spre exemplu, prin raportare la o fracțiune a ultimului salariu anual pentru fiecare an de activitate^[75]. S-a reținut că contribuțiile *angajaților* la sistem trebuiau să constea în sume identice pentru bărbați și femei, din moment ce, conform hotărârii *Worringham*^[76], contribuțiile angajaților constituiau remunerație în sensul art. 157. Însă, în cadrul unor astfel de sisteme cu prestații determinate, contribuțiile *angajatorilor* variau în timp și erau ajustate pentru a ține cont de pensiile care urmau a fi plătite. Ca urmare a folosirii unor factori actuariali bazați pe sex în calculul acestor contribuții ale angajatorilor, cuantumul pe care l-ar fi primit un angajat de sex masculin în cazul concedierii din motive economice, fie sub formă de capital, prestații de transfer sau pensie anticipată, ar fi mai mic decât cel primit de o femeie. CEJ a statuat că, deși pensia promisă în conformitate cu criteriile fixate constituie remunerație, contribuțiile plătite de angajator pentru a asigura aptitudinea fondurilor de a acoperi costul acelei pensii promise nu reprezentau remunerație, și nici valoarea acelor contribuții reprezentate de o sumă forfetară sau prestații de transfer nu se încadrau în art. 157^[77].

Astfel, după ce a lărgit gradual conceptul de remunerație, erodând distincția dintre remunerație și securitate socială profesională, însă creând o distincție între aceasta din urmă și securitatea socială de stat, CEJ a bătut întru câțiva în retragere în cauzele *Neath* și *Coloroll*^[78]. Rezultatul acestora, precum și al altor cauze tranșate după *Barber*, a fost ulterior transpus

[72] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48), pct. 71.

[73] Cauzele C-124, 125 și 143/11, *Dittrich, Klinke și Müller* EU:C:2012:771.

[74] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48); cauza C-152/91, *Neath/Hugh Steeper Ltd* [1993] ECR I-6935.

[75] *Ibidem*.

[76] Cauza 69/80, *Worringham* și *Humphreys/Lloyds Bank* [1981] ECR 767.

[77] Cauza C-152/91, *Neath* (supra, nota 74) pct. 31-32; cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48), pct. 80-81.

[78] În urma soluționării acestor cauze, Directiva 96/97/CE, [1997] JO L46/20 a modificat Directiva 86/378/CEE în mare parte, prin consacrarea jurisprudenței Curții, inclusiv cauzele *Neath* și *Coloroll* și începând de la cauza *Barber*. Directivele 86/378/CEE și 96/97/CE au fost înlocuite de Directiva 2006/54/CE (supra, nota 147).

în legislația cuprinsă acum în Directiva 2006/54/CE^[79]. Cu toate acestea, este posibil ca hotărârile *Neath* și *Coloroll* privind admisibilitatea folosirii unor calcule actuariale bazate pe sex în cadrul sistemelor de pensii profesionale să fi fost puse la îndoială prin hotărârea *Test-Achats*, care interzice utilizarea calculelor actuariale bazate pe sex în domeniul asigurărilor^[80].

Directiva 2006/54/CE cuprinde, de asemenea, o „excepție” de la sfera principiului egalității de tratament în cazul pensiilor profesionale care a fost stabilită de CEJ în cauza *Coloroll*, și anume că anumite prestații de pensii acumulate prin *contribuțiile voluntare ale angajaților* la un sistem profesional nu se încadrează la art. 157 și deci nu constituie remunerație^[81]. Directiva prevede, de asemenea, o serie de alte excepții specifice^[82]. În plus, ea încorporează rezultatul unei hotărâri oarecum surprinzătoare din cauza *Birds Eye Walls*^[83], care permite statelor membre să introducă un tratament diferențiat între bărbați și femei în cadrul unui sistem de pensii anticipate pentru a contrabalansa efectele unui sistem de stat care menține vârste de pensionare diferite pentru bărbați și femei^[84].

(vii) Corectarea discriminării în contextul pensiilor profesionale

O întrebare majoră după hotărârea *Barber* a fost cum avea să fie remediată o discriminare identificată ca atare. În cauza *Coloroll*, CEJ a decis că, între data hotărârii *Barber* și data intrării în vigoare a măsurilor menite să elimine discriminarea, „implementarea corectă a principiului egalității de remunerare necesită ca angajaților dezavantajați să li se acorde aceleași avantaje de care beneficiau anterior alți angajați”^[85]. Cu alte cuvinte, până la adoptarea unor măsuri de modificare, sistemele de pensii nu puteau decât să se „uniformizeze în sus”, acordând bărbaților aceleași avantaje de care beneficiau femeile. Principiul a fost enunțat prima dată în cauza *Defrenne II*^[86], în care CEJ a decis că nu se putea obține conformitatea cu principiul egalității de remunerare decât prin mărirea salariilor cele mai mici, din moment ce art. 157 apărea în contextul armonizării condițiilor de muncă menținând în același timp, o îmbunătățire a acelor condiții.

Cu toate acestea, în cauza *Coloroll*, Curtea a adoptat o abordare mai rezervată decât în *Defrenne II* și a aplicat „uniformizarea în sus” sau îmbunătățirea condițiilor de remunerare numai în cazul etapei de tranziție dintre data hotărârii *Barber* și data la care erau adoptate măsuri pentru executarea acesteia^[87]. Cu toate acestea, odată ce măsurile de egalizare au fost adoptate, art. 157 „nu exclude atunci măsurile de obținere a unui tratament egal prin reducerea avantajelor persoanelor favorizate anterior”^[88]. Cu toate acestea, dreptul UE nu

[79] Directiva 2006/54/CE (supra, nota 147). Articolul 9 prevede că art. 157 TFUE se aplică și în cazul așa-numitelor sisteme de „cumpărare” sau cu „contribuții definite”, spre deosebire de sistemele cu „prestații definite”.

[80] Cauza C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL/Conseil des Ministres* EU:C:2011:100. A se vedea și cauza C-476/11, *HK Danmark (Kristensen)/Experian AS* EU:C:2013:590 privind interzicerea discriminării pe criterii de vârstă la stabilirea contribuției angajatorului la un sistem de pensii profesionale, care a fost definită de CJUE ca un element de „remunerație”.

[81] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48) pct. 90-93. A se vedea Directiva 2006/54/CE (supra, nota 147), art. 8 alin. (1) lit. e).

[82] Directiva 2006/54/CE (supra, nota 147), art. 8 alin. (1).

[83] Cauza C-132/92, *Roberts/Birds Eye Walls Ltd* [1993] ECR I-5579.

[84] Directiva 2006/54/CE (supra, nota 147), art. 8 alin. (2).

[85] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48).

[86] Cauza 43/75, *Defrenne/Sabena* [1976] ECR 455, pct. 15.

[87] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48); cauza C-408/92, *Smith/Advel Systems Ltd* [1994] ECR I-4435, pct. 30.

[88] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48), pct. 33.

avea nimic de spus referitor la discriminarea în privința vârstei dintre bărbați și femei în cadrul sistemelor profesionale de pensii, anterior datei hotărârii *Barber* și, prin urmare, nu dădea statelor membre niciun motiv să reducă retroactiv avantajele de care se bucuraseră femeile în timpul acelei perioade. Curtea a decis, de asemenea, în cauza *Smith*, că odată ce angajatorul lua măsuri pentru a se conforma în viitor art. 157 TFUE, obținerea egalității nu putea fi realizată parțial sau progresiv^[89].

Este demn de remarcat faptul că Curtea folosește termenul „avantaj” în jurisprudența sa privind pensiile profesionale pentru a descrie poziția femeilor, având în vedere faptul că vârsta de pensionare pentru femei era legată, în general, de cea din cadrul sistemelor de pensii de stat, mai scăzută decât cea a bărbaților. Cu toate acestea, s-a arătat că formula „avantaj” sau „grup favorizat” nu este adecvată pentru a se aplica femeilor în acest context, din moment ce „fără îndoială, grupul cel mai puțin favorizat este cel al femeilor care au muncit și au contribuit la sistem, dar primesc pensii foarte scăzute datorită nivelului de remunerare pe care l-au dobândit pe durata vieții profesionale, adesea mai scurtă decât a bărbaților”^[90].

În sfârșit, trebuie să arătăm că Directiva 2006/54/CE încorporează în prezent rezultatul curentului de jurisprudență începând cu *Barber*, cu toate detaliile și anomaliile sale, practic fără nicio modificare^[91].

5. ARTICOLUL 19 ȘI DIRECTIVELE ADOPTATE ÎN TEMEIUL SĂU^[92]

La puțin peste patruzeci de ani de la intrarea în vigoare a Tratatului CEE și, prin acesta, a principiului privind remunerarea egală, Tratatul de la Amsterdam a introdus art. 19 TFUE. Aceasta după o lungă campanie purtată de ONG-uri, parlamentari europeni și alții pentru a impulsiona Uniunea să abordeze problemele de discriminare rasială și creștere a xenofobiei în Europa^[93]. Spre deosebire de art. 21 din Cartă, art. 19 TFUE nu conține o interdicție directă a discriminării pe anumite motive pe care le enumeră, și nu se bucură de efect direct (spre deosebire de prevederea privind remunerarea egală între bărbați și femei de la art. 157 TFUE). El permite mai degrabă Uniunii să adopte măsuri de combatere a discriminării pe motivele enumerate în sfera politicilor și a competențelor acordate prin tratate:

[89] Cauza C-408/92, *Smith* (supra, nota 87), pct. 27; cauza C-28/93, *Van den Akker/Stichting Shell Pensioenfonds* [1994] ECR I-4527, în ceea ce privește inadmisibilitatea oricărui avantaj pentru femei odată ce este stabilită o vârstă uniformă de pensionare pentru bărbați și femei.

[90] D. DE VOS, „Pensionable Age and Equal Treatment from Charybdis to Scylla” (1994) 23 ILJ 175, 179.

[91] A se vedea N. BURROWS și M. ROBISON, „An Assessment of the Recast of Community Equality Laws” (2006) 13 ELJ 186; E. CASSELL, „The Revised Directive on Equal Treatment for Men and Women in Occupational Social Security Schemes – The Dog that Didn't Bark” (1997) 26 ILJ 269.

[92] Pentru o evaluare a impactului directivelor după trecerea a zece ani, a se vedea Avizul Agenției pentru Drepturi Fundamentale, *The Situation of Equality in the EU 10 years on from initial implementation of the Equality Directives*, la adresa <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

[93] Pentru contextul adoptării acestei prevederi, a se vedea M. BELL, „The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Antidiscrimination Law?” (1999) 6 MJ 5; M. BELL, *Anti-Discrimination Law and the European Union* (Oxford University Press, 2002).

(1) Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții din tratate și în limitele competențelor pe care acestea le conferă Uniunii, Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială și cu aprobarea Parlamentului European, poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală.

În timp ce măsurile adoptate în temeiul art. 19 alin. (1) cer întrunirea unanimității în Consiliu, art. 19 alin. (2) permite adoptarea, cu majoritatea calificată, a unor măsuri de încurajare (cu excepția oricărei armonizări), menite să susțină acțiunile întreprinse de statele membre pentru combaterea discriminării pe motivele menționate la alin. (1).

(A) DIRECTIVA CU PRIVIRE LA RASĂ (2000/43/CE)

Directiva 2000/43/CE^[94], care instituie interdicția discriminării pe motive de rasă sau origine etnică, a fost primul act legislativ adoptat în conformitate cu art. 19. Aceasta a fost adoptată într-un mod excepțional de rapid, în anul 2000, la mai puțin de un an de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam^[95]. La acel moment exista o preocupare în creștere cu privire la reapariția orientării de extremă dreapta în Europa, iar faimoasa „afacere Haider” din Austria a jucat probabil un rol semnificativ în explicarea ritmului și ușurinței cu care a fost adoptată directiva^[96]. A existat, de asemenea, intenția – reflectată în adoptarea prin Tratatul de la Amsterdam a „clauzei sancțiunilor” la art. 7 TUE^[97] –, de a trimite un semnal cu privire la importanța combaterii discriminării rasiale către țările din Europa Centrală și de Est care solicitau, la momentul respectiv, aderarea la Uniunea Europeană^[98].

În timp ce limita jurisdicțională impusă la art. 19 TFUE precizează că UE poate acționa numai în limitele competențelor sale, art. 3 din Directiva cu privire la rasă îi conferă un domeniu material de aplicare cuprinzător, incluzând interdicția discriminării în ceea ce privește protecția socială, îngrijirea medicală, locuința și educația. Sfera persoanelor cărora li se aplică directiva este, de asemenea, destul de mare, acoperind toate persoanele din cadrul UE, având în vedere actorii publici și actorii privați deopotrivă. Importanța protejării „tuturor persoanelor fizice” împotriva discriminării pe baza rasei sau originii etnice este subliniată în considerentul 16 din preambul. Sfera de aplicare altminteri largă a directivei cu privire la rasă este, totuși, limitată în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, reflectând chestiunea problematică a relației dintre discriminare, rasă și migrație în Europa. Deși cetățenii statelor terțe sunt protejați în mod oficial de discriminarea pe motive de rasă și origine etnică cât timp se găsesc pe teritoriul UE, art. 3 alin. (2) din directivă și conside-

^[94] Directiva Consiliului 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [2000] JO L180/22.

^[95] Cu privire la influența societății civile și a ONG Starting Line Group în special asupra adoptării Directivei cu privire la rasă, a se vedea I. CHOPIN, „The Starting Line: A Harmonised Approach to the Fight against Racism and to Promote Equal Treatment” (1999) 1 EJML 1; J. NIESSEN, „The Starting Line and the Promotion of EU Anti-Discrimination Legislation: The Role of Policy Oriented Research” (2001) 2 Journal of International Migration and Integration 389.

^[96] M. MERLINGEN, C. MUDDLE și U. SEDELMEIER, „The Right and the Righteous?: European Norms, Domestic Politics and the Sanctions against Austria” (2001) 39 JCMS 59.

^[97] A se vedea supra, Capitolul 11, Secțiunea 7 (a).

^[98] E. ELLIS, *EU Anti-Discrimination Law* (Oxford University Press, 2005) 29.

rentul 13 clarifică faptul că aceasta nu acoperă diferențele de tratament bazate pe cetățenie și „nu aduce atingere dispozițiilor care reglementează intrarea și șederea resortisanților din țări terțe” și „orice tratament care izvorăște din statutul legal al cetățenilor din țări terțe”.

Cu toate acestea, distincția între discriminarea bazată pe naționalitate sau cetățenie, discriminarea bazată pe religie și discriminarea bazată pe rasă sau origine etnică este destul de neclară. În plus, chiar directiva recunoaște faptul că însăși categoria de „rasă” este extrem de contestată și nefondată din punct de vedere științific, iar legislația evită încercarea de a defini noțiunea de discriminare bazată pe rasă sau origine etnică^[99]. Într-adevăr, absența unei definiții a comportamentului interzis poate augmenta dificultățile familiare întâmpinate de victimele discriminării în fundamentarea unei pretenții în temeiul Directivei cu privire la rasă^[100].

Până în prezent a fost introdus în fața CEJ un număr remarcabil de mic de cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare având ca obiect Directiva cu privire la rasă, iar mai multe dintre cauzele în care s-au efectuat trimiteri au fost considerate inadmisibile de către Curte^[101]. Mai mult decât atât, subliniind parcă dificultatea, pentru persoanele private, de a formula cereri întemeiate pe discriminarea rasială în fața CEJ, cea mai importantă cauză soluționată până acum de Curte a fost introdusă nu de către un individ, ci de către o asociație națională antidiscriminare^[102]. În cauza *Firma Feryn*, Curtea a ocolit problema excluderii discriminării pe motiv de cetățenie din sfera de aplicare a directivei; astfel, se pare că a tratat o declarație publică a unui angajator care căuta să recruteze monitori că „nu putea angaja imigranți, deoarece clienții săi erau reticenți în a le oferi acces la reședințele lor private” ca fiind echivalentă cu o declarație că nu va angaja persoane de o anumită rasă sau origine etnică^[103]. Cu toate acestea, în cauza *Servet*, în care un cetățean albanez a contestat refuzul Italiei de a-i acorda un ajutor pentru locuință, refuz motivat pe baza faptului că era resortisant al unei țări terțe, CJUE a statuat ferm că Directiva 2000/43/CE nu acoperă discriminarea bazată pe naționalitate sau cetățenie^[104].

CJUE a evitat o ocazie importantă de a se pronunța cu privire la aspectele de discriminare împotriva comunităților de romi atunci când – împotriva sfatului avocatului general, care opinase că trimiterea preliminară era realizată în mod valabil și că se dovedise, *prima facie*, existența unei discriminări indirecte – a decis că organismul care făcuse trimiterea nu ar trebui considerat „instantă” în sensul art. 267 și, prin urmare, a refuzat să se pronunțe^[105]. Iar în cauza *Runevič-Vardyn și Wardyn*, în care a fost întrebată dacă prevederile legislației lituaniene care prevedeau că numele de familie și prenumele din documentele care indică

[99] Considerentul 6 al preambulului Directivei.

[100] C. BROWN, „The Race Directive: Towards Equality for All the Peoples of Europe?” (2002) 22 YBEL 204.

[101] A se vedea *infra*, nota 106. Pentru o cauză în care interzicerea discriminării pe criterii de rasă stabilite de directivă a fost luată în considerare în interpretarea Directivei dreptului de autor, a se vedea cauza C-201/13, *Deckmyn/Vandersteen și alții* EU:C:2014:2132, pct. 30.

[102] Cauza C-54/07, *Firma Feryn* [2008] ECR I-5187.

[103] Cauza C-54/07, *Firma Feryn* [2008] ECR I-5187, pct. 16, 25, 34. CJUE nu a abordat direct întrebarea – care i-a fost pusă prin întrebarea 4(d) din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de către Tribunalul pentru cauze de muncă din Bruxelles, la pct. 18 din hotărâre – dacă o declarație de refuz de a angaja imigranți, alături de faptul de a nu avea niciun angajat de altă etnie decât cea locală, a dat naștere unei prezumții de discriminare indirectă pe motive rasiale sau etnice.

[104] Cauza C-571/10, *Servet Kamberaj* EU:C:2012:233, pct. 48-50.

[105] Cauza C-394/11, *Belov/CHEZ Elektro Bulgaria AD* EU:C:2013:48. Pentru o critică a acestei soluții, a se vedea M. MÖSCHEL, „Race Discrimination and Access to the European Court of Justice: *Belov*” (2013) 50 CMLRev 1433.

starea civilă a persoanei pot fi scrise folosind doar caracterele limbii naționale constituia o discriminare indirectă pe motiv de origine etnică în conformitate cu art. 2 alin. (2) lit. (b) din Directiva cu privire la rasă, Curtea a decis că situația de fapt din cauză nu intră în domeniul de aplicare a directivei, astfel cum acesta este prevăzut de art. 3 alin. (1)^[106].

Articolul 2 din Directiva cu privire la rasă identifică patru tipuri de discriminare interzise, și anume discriminarea directă, discriminarea indirectă, hărțuirea și instigare la discriminare. Aceste concepte sunt explicate mai jos. În timp ce o alegație *prima facie* de discriminare indirectă poate fi contracarată prin invocarea unei justificări generale obiective, în conformitate cu art. 2 alin. (2) lit. (b), discriminarea directă poate fi justificată numai pe baza unui număr limitat de excepții enumerate în directivă^[107]. Acestea cuprind dispoziția de la art. 4, care permite o diferență de tratament bazată pe „o cerință profesională reală și determinantă”, care este aplicată în mod legitim și de manieră proporțională și „acțiunea pozitivă” prevăzută de art. 5, care permite adoptarea unor măsuri „pentru prevenirea sau compensarea dezavantajelor legate de rasă sau origine etnică” și pentru a asigura „punerea în practică a egalității depline”.

Directiva introduce, de asemenea, o serie de dispoziții instituționale. Articolul 13 prevede instituirea sau desemnarea unui organism național printre ale cărui sarcini se găsește promovarea egalității de tratament față de toate persoanele, fără discriminare pe baza rasei sau originii etnice. În plus față de activitatea lor de politică, concretizată în publicarea unor rapoarte, desfășurarea unor studii independente și formularea de recomandări, aceste organisme trebuie să acorde asistență independentă victimelor discriminării, în urmărirea plângerilor lor de discriminare. Articolul 7 completează mecanismul plângerilor individuale, prevăzând că asociațiile și organizațiile care justifică un interes legitim, precum și organismele de promovare a egalității reglementate la art. 13, pot asista și sprijini victimele în orice procedură judiciară sau administrativă, în vederea respectării obligațiilor care decurg din directivă. Articolul 8 introduce o cerință privind transferul sarcinii probei, în sensul că, odată ce reclamantul prezintă fapte pe baza cărora se poate prezuma că a avut loc o discriminare directă sau indirectă, sarcina probei revine pârâtului, care este obligat să dovedească faptul că nu a avut loc o încălcare a principiului egalității de tratament. În cauza *Meister*, CJUE a respins afirmația reclamantei potrivit căreia art. 8 din Directiva cu privire la rasă (sau art. 10 din Directiva-soră 2000/78/CE) i-ar acorda dreptul – în cazul în care candidatura sa pentru un loc de muncă promovat prin publicitate a fost respinsă – de a dobândi acces la informații care să indice dacă angajatorul potențial a angajat în cele din urmă o altă persoană, la finalul procesului de recrutare^[108]. Cu toate acestea, CJUE a decis de asemenea că, din moment ce angajatorul nu a contestat afirmația reclamantei în sensul că aceasta dispunea de calificările corespunzătoare pentru locul de muncă și totuși nu a fost chemată la interviu, refuzul aceluia angajator de a-i acorda acces la orice informație constituie un factor care ar putea fi luat în considerare de către

^[106] Cauza C-391/09, *Runevič-Vardyn și Wardyn* EU:C:2011:291. A se vedea și cauza C-310/10, *Agafitei* EU:C:2011:467 care a abordat problema dacă discriminarea privind disponibilitatea unei compensații pentru un act de discriminare petrecut anterior (este vorba de fapte petrecute anterior aderării la UE – n.r.) împotriva unei anumite „clase socio-profesionale” era acoperită de Directiva 2000/43/CE cu privire la rasă; a fost considerată ca fiind inadmisibilă de către CJUE.

^[107] A se vedea Concluziile AG Kokott în cauza C-394/11, *Belov/CHEZ Elektro Bulgaria* AD EU:C:2012:585.

^[108] Cauza C-415/10, *Meister/Speech Design Carrier Systems* EU:C:2012:217.

instanța națională în vederea stabilirii faptelor, din care ar putea rezulta o prezumție de discriminare directă sau indirectă^[109].

Articolul 6 indică faptul că dispozițiile Directivei cu privire la rasă stabilește cerințe minime, iar nu maxime, și introduce o clauză de care nu permite statelor membre să se întemeieze pe directivă pentru a reduce nivelul de protecție existent deja în acele state împotriva discriminării (*non-regression clause*). În sfârșit, la dispoziția victimelor discriminării trebuie să fie puse căi de atac eficiente, proporționale și disuasive, iar art. 9 impune instituirea unor măsuri eficiente pentru a preveni represaliile sau victimizarea reclamantilor^[110].

(B) DIRECTIVA-CADRU PRIVIND OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ (2000/78/CE)

Directiva privind egalitatea de tratament în ocuparea forței de muncă, adoptată la scurt timp după Directiva cu privire la rasă, este în același timp mai cuprinzătoare și mai limitată decât aceasta din urmă. Calificată „directiva-cadru”, are un domeniu de aplicare mai larg, în sensul că acoperă cinci criterii de discriminare, însă este totodată mai restrânsă, deoarece aplicarea sa este limitată – cum erau și directivele timpurii cu privire la egalitatea de gen – la discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă. Astfel, Directiva 2000/78/CE interzice discriminarea pe motive de orientare sexuală, religie, convingeri, vârstă și dizabilitate, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă^[111].

Articolul 3 alin. (1) definește domeniul de aplicare a directivei: la fel ca Directiva cu privire la rasă, aceasta se aplică cu titlu general tuturor persoanelor din UE, atât în sectorul public, cât și în cel privat, dar cu aceeași limitare în ceea ce privește discriminarea bazată pe naționalitate sau cetățenie^[112]. Spre deosebire de Directiva cu privire la rasă, sfera materială de aplicare a legislației este limitată la aspectele legate de ocuparea forței de muncă. Ea se referă la: (i) condițiile de acces la încadrare în muncă, inclusiv criteriile de selecție și condițiile de recrutare și de promovare; (ii) accesul la formare profesională, perfecționare și recalificare; (iii) condițiile de încadrare și de muncă, inclusiv condițiile de concediere și de remunerare; și (iv) afilierea la și angajarea într-o organizație a lucrătorilor sau patronatului.

Există o serie de excluziuni exprese din sfera de aplicare a directivei: statele membre pot prevedea ca directiva să nu se aplice forțelor armate în ceea ce privește discriminările pe

^[109] *Idem*, pct. 47. Pentru o soluție semănătoare în contextul mai vechilor Directive privind egalitatea de tratament 76/207/CEE și 76/202/CEE, precum și al Directivei 79/7/CEE, a se vedea cauza C-104/10, *Patrick Kelly/NUI* EU:C:2011:506, pct. 53-55, în care totuși angajatorul a oferit unele informații reclamantului, iar CJUE a decis că principiul confidențialității trebuie să fie, de asemenea, luat în considerare.

^[110] Comisia a introdus o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Poloniei privind punerea în aplicare necorespunzătoare a art. 9 din Directivă, dar acțiunea a fost retrasă ulterior: cauza C-341/10, *Comisia/Polonia* EU:C:2011:309. În raportul său comun cu privire la punerea în aplicare a celor două directive anti-discriminare, Comisia enumeră o serie de proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva statelor membre în ceea ce privește aceste directive: COM(2014) 2, notele de subsol 12-16.

^[111] Directiva Consiliului 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă [2000] JO L303/16.

^[112] Art. 3 alin. (2) prevede că directiva nu se referă la tratamentul diferențiat bazat pe cetățenie și nu aduce atingere dispozițiilor și condițiilor privind admiterea și șederea resortisanților din țări terțe și a persoanelor apatride pe teritoriul statelor membre și orice tratament legat de statul juridic al resortisanților din țări terțe și al persoanelor apatride în cauză.

motive de dizabilitate și vârstă^[113]; nu se aplică nici plăților de orice natură efectuate de regimurile publice sau asimilate, inclusiv de regimurile publice de securitate socială sau de protecție socială^[114]. Considerentul 14 al Preambulului precizează, de asemenea, că „directiva nu aduce atingere dispozițiilor naționale de stabilire a vârstei de pensionare”. În cauza *Palacios de la Villa*, Curtea a decis că acest considerent nu s-ar opune includerii în sfera de aplicare a directivei a unor măsuri naționale care afectează condițiile ce reglementează încetarea raporturilor de muncă (în acest caz, vârsta obligatorie de pensionare), ci că pur și simplu confirmă competența statelor membre de a stabili vârsta de pensionare^[115]. Considerentul 22, statuează, de asemenea, că directiva „nu aduce atingere legislațiilor naționale privind starea civilă și nici prestațiilor care decurg din aceasta”. Această prevedere a fost discutată în cauza *Maruko*, în care CEJ a decis că, odată ce un stat membru tratează uniunile consensuale înregistrate și căsătoriile ca fiind comparabile în ceea ce privește prestațiile de urmaș, excluderea partenerilor de viață dintr-un sistem privind prestațiile de urmaș din cadrul unei scheme de pensii profesionale constituie o discriminare interzisă în temeiul directivei, pe criteriul orientării sexuale^[116].

La fel ca în cazul Directivei cu privire la rasă, art. 2 din Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă interzice discriminarea directă și indirectă, hărțuirea și instigarea la discriminare, iar art. 11 impune introducerea măsurilor necesare pentru protecția împotriva victimizării reclamanților. Discriminarea indirectă, ca și în temeiul Directivei cu privire la rasă, poate fi „obiectiv justificată” în conformitate cu art. 2 alin. (2) lit. b). Discriminarea directă poate fi justificată numai pe baza uneia dintre excepțiile prevăzute în directivă, însă există un număr mai mare de posibile excepții sau justificări pentru discriminarea indirectă în Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă – dintre care unele variază în funcție de motivul specific al discriminării – decât în Directiva cu privire la rasă. Articolul 2 alin. (5) prevede o justificare general aplicabilă pentru diferențele de tratament necesare pentru securitatea publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor penale, protecția sănătății publice și protecția drepturilor și libertăților semenilor, cu condiția ca măsurile să servească unui obiectiv legitim și să fie proporționale. Articolul 4 prevede o excepție bazată pe o „cerință profesională esențială și determinantă” similară celei reglementate de Directiva privind rasa. Articolul 7 cuprinde o prevedere referitoare la acțiunile pozitive, care permite adoptarea de măsuri specifice „destinate a preveni sau compensa dezavantajele” legate de unul dintre motivele de discriminare acoperite de directivă și care urmăresc să asigure deplina egalitate în viața profesională. Acestea sunt discutate în detaliu mai jos.

În plus față de aceste excepții sau justificări generale, există o serie de excepții speciale de la interdicția discriminării *directe* pe motive de dizabilitate, vârstă și religie. Articolul 6 permite statelor membre să adopte un tratament diferențiat pe motive de vârstă, atunci când acesta este justificat în mod obiectiv și rezonabil, în cadrul dreptului național, de un obiectiv legitim

^[113] Art. 3 alin. (4).

^[114] Art. 3 alin. (3). CEJ, în cauza C-267/06, *Maruko* [2008] ECR I-1757 a decis că această excludere nu se extinde la sistemele private de pensii profesionale care, prin analogie cu jurisprudența *Barber* discutată mai sus (*supra*, notele 40-42 și textul de acolo), constituie mai degrabă remunerație decât o prestație acordată în baza unui sistem public de asigurări sociale (securitate socială de stat).

^[115] Cauza C-411/05, *Palacios de la Villa* [2007] ECR I-8531, pct. 44-45. Pentru o discuție cu privire la numeroase alte cauze privind discriminarea pe motiv de vârstă, cu accent pe vârsta de pensionare, a se vedea *infra*, notele 297-300 și 346-353 și textul de acolo.

^[116] Cauza C-267/06, *Maruko* (*supra*, nota 114); de asemenea, cauza C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg* EU:C:2011:286 și cauzele C-124, 125 și 143/11, *Dittrich, Klinke și Müller* EU:C:2012:771.

(inclusiv de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale) și este, de asemenea, proporțional. Articolul 6 oferă câteva exemple de măsuri naționale legitime de acest fel. În contextul general al excepției privind „cerința profesională”, art. 4 alin. (2) conține o versiune particularizată a acestei excepții, permițând „bisericii și ale altor organizații publice sau private a căror etică este bazată pe religie sau convingeri” să prevadă (cu respectarea principiilor generale ale dreptului Uniunii și a principiilor constituționale ale statelor membre) că religia sau convingerile unei persoane constituie o cerință profesională și să impună personalului care lucrează pentru ele o atitudine de „loialitate față de etica organizației”. Există, de asemenea, dispoziții speciale privind remedierea problemei discriminării religioase din Irlanda de Nord. În mod interesant, în ciuda jurisprudenței extinse a Curții Europene pentru Drepturile Omului privind libertatea religioasă și discriminare, în fața CJUE nu a intervenit până în prezent nicio cauză în materie de discriminare religioasă bazată pe Directiva 2000/78/CE^[117].

Articolul 5 din Directivă cuprinde o prevedere importantă privind obligația de a asigura „amenajări corespunzătoare” pentru persoanele cu dizabilități^[118]. Existența acestei obligații este recunoscută și la art. 2 alin. (b) pct. (ii), care indică faptul că măsurile adoptate în vederea conformării cu legislația de punere în aplicare a obligației de a asigura amenajări corespunzătoare nu vor fi considerate o discriminare indirectă^[119]. Articolul 5 obligă angajatorii să ia măsurile corespunzătoare – între care CEJ a determinat că se poate include reducerea timpului de lucru^[120] – pentru a permite unei persoane cu dizabilități să aibă acces la un loc de muncă, să îl exercite sau să avanseze, sau să aibă acces la formare, cu condiția ca aceste măsuri să nu presupună o sarcină disproporționată pentru angajator^[121]. Natura proporțională sau nu a sarcinii trebuie evaluată în contextul politicii statului membru în cauză privitoare la persoanele cu dizabilități. S-a susținut că, deși obligația de asigurare a amenajărilor corespunzătoare este prevăzută în mod explicit numai în contextul discriminării de motiv de dizabilitate în temeiul directivei, aceasta este, în realitate, cuprinsă implicit în testul justificării obiective a discriminării indirecte pentru toate motivele prevăzute în dreptul UE^[122].

Dispozițiile procedurale și instituționale finale ale Directivei-cadru privind ocuparea forței de muncă sunt similare cu cele din Directiva cu privire la rasă. Directiva stabilește standarde minime, iar nu maxime, și există o clauză împotriva reducerii nivelului existent de protecție. Există o prevedere care transferă sarcina probei (care nu se aplică în cazul

[117] R. HOLTMAAT, *European Non-Discrimination Law: A Comparison of EU Law and the ECHR in the Field of Non-Discrimination and Freedom of Religion in Public Employment with an Emphasis on the Islamic Headscarf Issue* (Intersentia, 2012).

[118] L. WADDINGTON, „When is it Reasonable for Europeans to be Confused? Understanding when a Disability Accommodation is «Reasonable» from a Comparative Perspective” (2008) 29 *Comparative Labor Law and Policy Journal* 317.

[119] A se vedea cauza C-312/11, *Comisia/Italia* EU:C:2013:446, în care s-a constatat că Italia își încălcă obligația de a implementa un sistem prin care angajatorii să fie obligați să asigure amenajări corespunzătoare pentru persoanele cu dizabilități.

[120] A se vedea cauzele C-335 și 337/11, *Ring și Skoube Werge/Dansk almennyttigt Boligselskab* EU:C:2013:222, pct. 57.

[121] În cauzele C-335 și 337/11, *idem*, pct. 59, CJUE a lăsat la latitudinea instanței naționale aprecierea dacă cerința ca angajatorul să reducă orele de lucru pentru a răspunde nevoilor unui angajat cu dizabilități constituie o sarcină excesivă.

[122] E. HOWARD, „Reasonable Accommodation of Religion and Other Discrimination grounds in EU Law” (2013) 38 *ELRev* 360.

procedurilor penale) în cazul în care reclamantul a prezentat fapte din care se poate presupune existența unei discriminări^[123].

Sanțiunile aplicabile în cazul încălcării acestor prevederi trebuie să fie efective, proporționale și descurajante^[124]. Statele membre trebuie să promoveze respectarea lor și în alte moduri, inclusiv prin difuzarea informațiilor și monitorizare, și trebuie să existe reglementări care să permită dialogul social și dialogul cu organizațiile neguvernamentale. Statele trebuie să se asigure că asociațiile sau organizațiile care justifică un interes legitim, inclusiv organisme de promovare a egalității, sunt abilitate să inițieze o procedură judiciară sau administrativă, în numele sau în sprijinul reclamantului. De remarcat, însă, faptul că nu există nicio cerință, astfel cum există în temeiul Directivei cu privire la rasă, ca statele membre să instituie sau să desemneze un organism de promovare a egalității sau o instituție însărcinată cu promovarea egalității de tratament în aceste domenii.

CEJ a interpretat sfera de aplicare a Directivei-cadru privind ocuparea forței de muncă astfel încât să interzică discriminarea prin asociere, cel puțin în materia dizabilităților. Cauza *Coleman* se referea la presupusa „concediere constructivă” a unei angajate care nu avea ea însăși o dizabilitate, dar care fusese, aparent, supusă unui tratament injust din partea fostului său angajator, în legătură cu dizabilitatea copilului său^[125]. Curtea a decis că interdicția discriminării directe în Directiva 2000/78/CE nu este limitată la persoanele care au ele însele o dizabilitate, ci se aplică și unei angajate care este tratată mai puțin favorabil decât un alt angajat, în cazul în care tratamentul injust este legat de dizabilitatea copilului său, a cărui îngrijire este asigurată în primul rând de angajata respectivă. În timp ce cauza în discuție privea discriminarea pe motiv de dizabilitate, hotărârea s-ar putea aplica în egală măsură discriminării prin asociere, cu referire la celelalte motive reglementate de directivă:

Cauza C-303/06, *Coleman/Attridge Law*

[2008] ECR I-5603

51. În cazul în care se stabilește că un angajat care se află într-o situație precum cea în cauză în acțiunea principală este victima unei discriminări directe pe motiv de handicap, o interpretare a Directivei 2000/78/CE prin care se limitează aplicarea acesteia numai la persoanele care au ele înseși un handicap ar putea lipsi această directivă de o parte importantă a efectului său util și ar putea reduce protecția pe care aceasta ar trebui să o garanteze.

Cu titlu general, Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă, spre deosebire de Directiva cu privire la rasă, a generat un corpus substanțial de jurisprudență, cea mai mare parte a acesteia privind caracterul justificat al discriminării directe pe criteriu de vârstă, în temeiul legislației naționale. Această jurisprudență este discutată mai jos. Nu există încă nicio cauză referitoare la discriminarea religioasă și există un număr mic (dar în creștere) de cauze privind discriminarea pe motiv de dizabilitate și discriminarea pe motiv de orientare sexuală.

[123] A se vedea *supra*, notele 108-109.

[124] A se vedea cauza C-81/12, *Asociația Accept* EU:C:2013:275.

[125] Cauza C-303/06, *Coleman* [2008] ECR I-5603.

(i) Discriminarea pe motiv de dizabilitate^[126]

În afară de cauza *Coleman* menționată mai sus, privind discriminarea prin asociere, au existat mai multe cauze referitoare la definiția „dizabilității” în sine, în absența unei definiții exacte în directivă sau în Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, semnată și ratificată de UE^[127]. În timp ce a distins boala de dizabilitate în cauza *Chacón Navas*^[128], Curtea a decis, în cauza *Ring și Skouboe Werge*, că o dizabilitate reglementată de directivă ar putea, totuși, rezulta dintr-o boală, curabilă sau incurabilă, în cazul în care „determină o limitare, care rezultă (...) din afecțiuni fizice, mentale sau psihice, care, în interacțiune cu diferite bariere, poate împiedica participarea deplină și efectivă a persoanei în cauză la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători, iar această limitare este de lungă durată”^[129]. Boala care nu are ca rezultat o astfel de limitare nu este acoperită de noțiunea de dizabilitate din directivă. În cauza *FOA*, Curtea a decis că, deși directiva nu se referă la discriminarea pe motive de obezitate, cu toate acestea, obezitatea, la fel ca boala, poate avea ca rezultat o dizabilitate în cazul în care aceasta determină o limitare de tipul celei descrise în *Ring și Skouboe Werge*, împiedicând participarea egală la locul de muncă^[130]. Într-o hotărâre oarecum aspră în cauza *Z*, Curtea a respins afirmația că incapacitatea de a da naștere unui copil din cauza faptului de a se fi născut fără uter ar constitui o dizabilitate în sensul directivei, dat fiind că, potrivit CEJ, aceasta nu împiedică femeia de la a participa în mod normal în cadrul forței de muncă^[131]. Rezultatul a fost acela că, deși se găsea într-o poziție defavorizată în raport cu alte femei în urma nașterii unui copil, în măsura în care nu a putut beneficia de concediu de maternitate sau concediu de adopție plătit pentru că copilul ei a fost născut de o mamă-surogat, Curtea a decis că acest lucru nu constituia o discriminare ce intra sub incidența Directivei 2000/78/CE^[132].

În *Ring și Skouboe Werge*, CJUE a subliniat în continuare că existența unei dizabilități în sensul directivei nu înseamnă că persoana este în imposibilitate de a exercita o activitate profesională, ci pur și simplu că există un obstacol în calea participării la aceasta, și că constatarea existenței unei dizabilități nu depinde de natura măsurilor de amenajare pe care ar putea fi nevoit să le adopte angajatorul^[133]. Cerința de a face amenajări corespunzătoare este mai degrabă, în drept, o consecință, și nu o condiție prealabilă pentru constatarea existenței unei dizabilități.

În cauza *Odar*, Curtea a constatat existența unei discriminări indirecte pe motiv de dizabilitate din cauza metodei de calcul speciale utilizată pentru a determina măsurile compensatorii datorate angajaților cu vârsta de peste 54 de ani care au fost concediați din motive

[126] Pentru o prezentare generală, a se vedea C. O'BRIEN, „Equality's False Summits: New Varieties of Disability Discrimination, «Excessive» Equal Treatment and Economically Constricted Horizons” (2011) 36 ELRev 26.

[127] A se vedea SWD(2014)182 pentru un raport al Comisiei privind punerea în aplicare de către UE a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap (CDPH). Pentru o discuție asupra măsurii în care UE și CJUE urmează direcția trasată de CDPH în dezvoltarea legislației privind discriminarea pe motiv de dizabilitate în Directiva-cadru, a se vedea L. WADDINGTON, „Future Prospects for EU Equality Law: Lessons to be Learnt from the Proposed Equal Treatment Directive” (2011) 36 ELRev 163.

[128] Cauza C-13/05, *Chacón Navas* [2006] ECR I-6467.

[129] Cauzele C-335 și 337/11, *Ring și Skouboe Werge/Dansk almennyttigt Boligselskab* EU:C:2013:222.

[130] Cauza C-354/13, *Fag og Arbejde (FOA)* EU:C:2014:2463.

[131] Cauza C-363/12, *Z/A Government department* EU:C:2014:159.

[132] Curtea a statuat, de asemenea, că nu a existat nicio discriminare pe criterii de sex – *idem*, pct. 55-57. A se vedea mai jos.

[133] Cauzele C-335 și 337/11, *Ring și Skouboe Werge/Dansk almennyttigt Boligselskab* EU:C:2013:222, pct. 44-45.

operaționale, metodă care a funcționat în dezavantajul salariaților cu dizabilități, care aveau dreptul la o pensie de invaliditate anticipată^[134]. De asemenea, în cauza *Glatzel*, Curtea a decis că aplicarea unui tratament diferențiat pe motiv de dizabilitate, în condițiile în care reclamantului i-a fost refuzată eliberarea permisului de conducere pe motiv că acuitatea vizuală a unuia dintre ochi nu îndeplinea cerința minimă stabilită printr-o directivă a UE (chiar dacă vederea sa era normală la utilizarea ambilor ochi), ar putea fi justificată ca o urmărire proporțională a scopului legitim de îmbunătățire a siguranței rutiere^[135].

(ii) Orientarea sexuală

În cauza *Maruko*, așa cum am văzut, CEJ a indicat că, odată ce un stat membru a tratat uniunile consensuale înregistrate și căsătoriile ca fiind comparabile în ceea ce privește prestațiile de urmaș, excluderea partenerilor de viață dintr-un sistem privind prestațiile de urmaș din cadrul unei scheme de pensii profesionale constituie o discriminare pe criteriul orientării sexuale^[136]. Hotărâri similare au fost pronunțate în cauzele *Römer* cu privire la o pensie suplimentară^[137], *Dittrich* în ceea ce privește plățile acordate funcționarilor publici în caz de boală^[138] și *Hay* cu referire la prestațiile precum concediul și bonusurile salariale speciale în condițiile unui contract colectiv^[139].

O decizie importantă în materia orientării sexuale, care, așa cum au făcut cauzele *Feryn* și *Belov* în domeniul discriminării rasiale, ilustrează importanța rolului ONG-urilor și a organismelor de promovare a egalității în aducerea problemelor de discriminare în fața instanțelor, a fost pronunțată în cauza *Asociația Accept*^[140]. Cauza s-a axat pe întrebarea dacă remarcile homofobe ale unui acționar din conducerea unui club de fotbal în sensul că el nu ar angaja niciodată un jucător homosexual ar putea fi atribuite clubului însuși, precum și dacă sancțiunile disponibile erau adecvate și suficiente. CJUE a luat act de natura diferită și mai puțin structurată a procedurilor de recrutare în domeniul fotbalului și a decis că declarațiile în cauză puteau fi, într-adevăr, atribuite clubului, având în vedere poziția proeminentă și rolul de lider pe care îl ocupa în cadrul clubului acționarul care le-a făcut, în ciuda faptului că nu avea capacitatea juridică de a obliga organizația. Faptul că clubul nu luase aparent nicio măsură să se distanțeze de comentariile sale ar putea contribui, de asemenea, la percepția publicului și a potențialilor jucători cu privire la club, în sensul că acesta avea o politică de recrutare discriminatorie pe motiv de orientare sexuală. În ceea ce privește căile de atac, CJUE a considerat că o normă națională care făcea imposibilă aplicarea unei amenzi după expirarea unui termen de șase luni de la data la care au fost făcute declarațiile discriminatorii era incompatibilă cu directiva.

[134] Cauza C-152/11, *Odar/Baxter Deutschland* EU:C:2012:772.

[135] Cauza C-356/12, *Glatzel* EU:C:2013:350.

[136] Cauza C-267/06, *Maruko* (supra, nota 114).

[137] Cauza C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg* EU:C:2011:286. A se vedea și cauza în domeniul funcției publice F-86/09 W/*Comisia* EU:F:2010:125.

[138] Cauzele C-124, 125 și 143/11, *Dittrich, Klinke și Müller* EU:C:2012:771.

[139] Cauza C-267/12, *Hay/Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres* EU:C:2013:823.

[140] Cauza C-81/12, *Asociația Accept* EU:C:2013:275.

(C) NOUA PROPUNERE DE DIRECTIVĂ ÎNTEMEIATĂ PE ARTICOLUL 19 PRIVIND EGALITATEA DE TRATAMENT^[141]

Am observat că cele două directive antidiscriminare adoptate în 2000 diferă prin raportare la domeniul lor material de aplicare: Directiva 2000/78/CE acoperă o gamă mai largă de motive, dar este limitată la contextul ocupării forței de muncă, în timp ce Directiva cu privire la rasă interzice discriminarea numai pe motive de rasă, deși într-o gamă mai largă de domenii ale vieții sociale și economice. Pretinsa „ierarhie a egalității” între diferitele directive antidiscriminare ale Uniunii, precum și între motivele acoperite de Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă – egalitatea rasială și egalitatea de gen bucurându-se (în grade diferite) de un nivel mai ridicat de protecție decât alte motive de discriminare – a fost în mod constant criticată^[142].

În 2008, Comisia a răspuns la aceste critici propunând adoptarea de legislație în temeiul art. 19 alin. (1), cu scopul de a „egaliza” standardele de protecție împotriva discriminării prin raportare la toate motivele interzise la art. 19, și anume vârstă, dizabilitate, orientare sexuală și religie sau convingeri, lăsând însă la o parte criteriul rasei și pe cel al sexului, din moment ce în aceste două materii exista deja legislație solidă^[143]. Având în vedere obiectivul său – acela de a realiza o mai mare coerență între diferitele instrumente juridice –, propunerea adoptă, în mare, aceiași termeni, definiții, principii, dispoziții de fond și excepții prevăzute de Directiva cu privire la rasă 2000/78/CE și de Directiva unificatoare privind egalitatea de tratament 2006/54/CE, inclusiv în materie de acțiuni pozitive, amenajări corespunzătoare și dispoziții privind căile de atac. Sfera materială de aplicare este similară (deși nu tocmai identică) cu cea a Directivei cu privire la rasă, acoperind protecția socială, sănătatea, educația, precum și accesul la și furnizarea de bunuri și servicii în cadrul unei activități comerciale. Directiva propusă se declară a nu „aduce atingere” legislațiilor naționale referitoare la starea civilă sau familială și la drepturile de reproducere, la „conținutul educațional, activitățile și organizarea sistemelor educaționale”, precum și la natura laică a statului și a instituțiilor acestuia, educației sau statutului și activităților organizațiilor bazate pe religie sau convingeri.

Comisia a întemeiat propunerea pe art. 19 TFUE, care, așa cum am văzut mai sus, necesită avizul conform al Parlamentului European și unanimitatea în Consiliu. Deși proiectul Comisiei a fost aprobat în 2009 de către Parlament^[144], acesta a rămas blocat în Consiliul de Miniștri din cauza cerinței privind unanimitatea. Guvernul german, în special, a ridicat insistent obiecții bazate pe principiul subsidiarității și cu privire la costurile generate pentru societăți de măsura propusă, în timp ce alte guverne s-au opus includerii „accesului la protecție socială” în domeniul său de aplicare, cu toate că unele state au argumentat, aparent, că dispozițiile privind dizabilitățile din directiva propusă nu sunt suficiente de

^[141] Pentru anumite analize ale măsurii propuse și contextului său, a se vedea L. WADDINGTON, „Future Prospects for EU Equality Law: Lessons to be Learnt from the Proposed Equal Treatment Directive” (2011) 36 ELRev 163; E. HOWARD, „EU Equality Law: Three Recent Developments” (2011) 17 ELJ 785.

^[142] L. WADDINGTON și M. BELL, „More Equal than Others: Distinguishing European Union Equality Directives?” (2001) 38 CMLRev 587; P. SKIDMORE, „EC Framework Directive on Equal Treatment in Employment: Towards a Comprehensive Community Anti-Discrimination Policy?” (2001) 30 ILJ 126.

^[143] Propunerea Comisiei de Directivă a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, indiferent de religie sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală, COM (2008) 426 și documentul de lucru care însoțește propunerea, SEC(2008) 2180.

^[144] Rezoluția legislativă a Parlamentului din 2 aprilie 2009, T6–0211/2009, a aprobat proiectul Comisiei.

puternice. În ciuda frustrării considerabile care a fost generată, în cadrul organismelor de promovare a egalității și ONG-urilor, de progresul în ritm glaciatic al legislației^[145], la sfârșitul anului 2014 se desfășurau în continuare discuții periodice ale propunerii în cadrul Consiliului de Miniștri, iar un grup de lucru tehnic pare a fi făcut unele progrese privind mai multe dintre chestiunile contestate^[146].

6. DIRECTIVELE REFERITOARE LA EGALITATEA DE GEN

Așa cum am văzut, la începuturile legislației UE pentru combaterea discriminării a stat o prevedere privind egalitatea de remunerare între bărbați și femei pentru muncă de valoare egală, iar politica privind egalitatea de gen rămâne cea mai solidă și cea care dispune de cele mai bune resurse dintre politicile antidiscriminare la nivelul UE. Începând cu anul 1976, UE a adoptat numeroase directive care abordează aspecte specifice ale discriminării de gen. O directivă privind egalitatea de remunerare (75/117/CEE) a fost adoptată în 1975, urmată de legislație referitoare la egalitatea de tratament privind accesul la încadrarea în muncă, formarea profesională, promovarea și condițiile de muncă (76/207/CEE), privind egalitatea de tratament în domeniul securității sociale de stat (79/7/CEE) și în sistemele profesionale de securitate socială (86/378/CEE), precum și referitoare la aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară activități independente (86/613/CEE). În deceniile care au urmat, au fost adoptate alte directive privind protecția sarcinii și a maternității (92/85), concediul pentru creșterea copilului (96/34/CE), sarcina probei (97/80/CE), precum și egalitatea de tratament cu privire la accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii (2004/113/CE). În cele din urmă, nu în ultimul rând ca urmare a jurisprudenței CEJ, o mare parte din această legislație a fost modificată în mod semnificativ, abrogată și consolidată.

(A) DIRECTIVA 2006/54/CE PRIVIND EGALITATEA DE TRATAMENT, „REFORMATĂ”

(i) Generalități

Ca parte a programului general al UE de consolidare legislativă și în vederea refacerii legislației existente privind egalitatea de remunerare, egalitatea de tratament, sistemele profesionale de securitate socială și sarcina probei, a fost adoptată Directiva 2006/54/CE^[147]. În afară de sistematizarea și ordonarea legislației existente și de încorporarea hotărârilor relevante ale CEJ, directiva nu introduce modificări noi substanțiale. Aspectele egalității de tratament în contextul securității sociale de stat sunt tratate separat de Directiva 79/7/CEE, iar aspectele egalității de tratament cu privire la accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii, de Directiva 2004/113/CE. Directiva 2006/54/CE nu a

^[145] A se vedea scrisoarea semnată de șase ONG-uri în iulie 2014 cu ocazia celei de a șasea aniversare a publicării propunerii inițiale de directivă, <https://euobserver.com/opinion/124834>.

^[146] Pentru desfășurarea procedurii legislative, a se vedea Observatorul legislativ al Parlamentului European: www.europarl.europa.eu/oel/home/home.do.

^[147] Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) [2006] JO L204/23.

modificat directiva privind protecția sarcinii și a maternității 92/85/CEE, însă directiva privind concediul pentru creșterea copilului a fost înlocuită prin Directiva 2010/18/UE, iar Directiva 86/613/CEE privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară activități independente a fost înlocuită prin Directiva 2010/41/UE.

Deși caracterul relativ neambițios al uniformizării realizate în 2006 a fost criticat, se pare că motivul abordării selective era ca directiva de reformă să poată fi adoptată pe baza art. 157, fără a fi necesară folosirea unei baze juridice cum ar fi art. 153, care era mai oneroasă, atât din punct de vedere procedural, cât și din punct de vedere material^[148].

În prezent, Directiva 2006/54/CE guvernează egalitatea de tratament cu privire la accesul la muncă și promovare, formarea profesională, condițiile de lucru, inclusiv remunerația și sistemele profesionale de securitate socială. Titlul I fixează obiectivul și întinderea directivei, definește termenii-cheie și face trimitere la prevederea referitoare la acțiunea pozitivă din art. 157 alin. (4). Titlul II cuprinde principalele secțiuni de drept material. Capitolul 1 din Titlul II se referă la remunerație, Capitolul 2 la sistemele profesionale de securitate socială și Capitolul 3 la accesul la muncă și promovare, formare profesională și la condițiile de muncă. Titlul III conține „prevederile orizontale”, cuprinzând un capitol privind căile de atac și aplicarea dreptului (inclusiv despăgubirea corespunzătoare, recurgerea la procedurile judiciare sau de conciliere și sarcina probei); un capitol privind promovarea egalității de tratament prin intermediul dialogului (incluzând prevederi pentru înființare unor organisme naționale privind egalitatea de tratament, promovarea dialogului și adoptarea unor acorduri de către partenerii sociali, impunerea unor obligații pozitive statelor membre și dialogul cu ONG-urile) și un ultim capitol care tratează în mare conformitatea statelor membre (inclusiv cerința adoptării sancțiunilor adecvate, prevenirea discriminării, protecția împotriva victimizării, integrarea în diferitele politici statale a problemelor privind egalitatea de gen și diseminarea informațiilor). Articolul 27 al directivei arată că aceasta fixează doar cerințele minime, astfel că statele pot asigura o protecție mai mare și conține o clauză expresă împotriva reducerii nivelului existent de protecție.

Dispoziția centrală a directivei, care se aplică în toate cele trei domenii, al remunerației, al sistemelor profesionale de securitate socială și al condițiilor de muncă în general, este interdicția discriminării directe sau indirecte pe criteriul sexului, în sectorul public și cel privat^[149]. Discriminarea, conform directivei, include hărțuirea și hărțuirea sexuală^[150], instigarea la discriminare și orice tratament mai puțin favorabil aplicat unei femei și determinat de sarcină sau de concediul de maternitate. Toți termenii relevanți, inclusiv discriminarea directă și indirectă și hărțuirea sexuală, sunt definiți la art. 2. Trimiterea la discriminarea pe baza „statutului marital și familial” a fost însă omisă din directivă^[151].

Directiva de uniformizare a pus în ordine dispozițiile legale existente în materia egalității de tratament, prin adoptarea unei definiții a discriminării indirecte care corespunde cu restul legislației UE privind egalitatea și prin aplicarea prevederilor orizontale generale privind căile de atac, organismele din domeniul egalității de tratament, conformitatea, in-

[148] BURROWS și ROBISON (*supra*, nota 91).

[149] Art. 14.

[150] Acestea includ, de asemenea, „orice tratament mai puțin favorabil, cauzat de respingerea unor astfel de comportamente de către persoana respectivă sau de supunerea sa la acestea”.

[151] A se vedea S. KOUKOULIS-SPILIOTOPOULOS, „The Amended Equal Treatment Directive 2002/73: An Expression of Constitutional Principles/Fundamental Rights” (2005) 12 MJ 327; F. BEVERIDGE, „Gender, the Acquis and Beyond”, în M. DOUGAN și S. CURRIE (ed.), *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward* (Hart, 2009) 393.

formarea, dialogul etc., în toate cele trei domenii. Astfel, legislația UE privind egalitatea de tratament a fost aliniată cu Directiva cu privire la rasă cu Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă discutate mai sus^[152].

(ii) Egalitatea de remunerare

Egalitatea de remunerare a fost inițial guvernată de Directiva 75/117/CEE, care a fost practic abrogată și înlocuită – fără alte modificări decât actualizarea acesteia în lumina jurisprudenței corespunzătoare – de Directiva 2006/54/CE^[153]. Principala realizare constă în aceea că directiva impune eliminarea discriminării sexuale în privința remunerației în cazurile care implică aceeași muncă sau o muncă având aceeași valoare, precum și cu privire la sistemele de clasificare profesională^[154]. Statele membre sunt obligate să elimine orice astfel de discriminări din prevederile legislative sau administrative și să garanteze că orice încălcări ale principiului egalității remunerației în cadrul acordurilor colective sau al contractelor sunt anulate sau modificate. După cum am văzut, există un capitol în cadrul legislației de uniformizare privind „promovarea egalității de tratament” (*inter alia* prin intermediul dialogului cu partenerii sociali și ONG-urile și prin instituirea unor organisme de promovare a egalității de tratament), care înlocuiește obligația pozitivă anterioară și mai superficială de a adopta măsurile necesare pentru asigurarea respectării principiului egalității de remunerare^[155]. Directiva de uniformizare cuprinde, de asemenea, prevederi mai detaliate decât directiva anterioară în ceea ce privește căile de atac, aplicarea dreptului și conformitatea^[156]. Aceste prevederi încorporează diferite aspecte ale jurisprudenței CEJ, cum ar fi regula că nu se poate impune un plafon prealabil în cazul despăgubirilor^[157], că sarcina probei trece asupra părâtului în cazul în care reclamantul poate stabili fapte care dau naștere unei prezumții de discriminare directă sau indirectă^[158] și că sancțiunile trebuie să fie „efective, proporționale și disuasive”.

Curtea a arătat în permanență că dreptul la egalitatea de remunerare izvorăște direct din tratat, astfel că termenii legislației trebuie să primească același sens cu cei ai tratatului^[159]. De asemenea, dispoziția din tratat privind egalitatea de remunerație putea fi invocată direct în cauzele „orizontale” împotriva unui angajator, evitându-se astfel problemele privind efectul orizontal al directivei. Scopul Directivei egalității de remunerare era acela de a plasa în sarcina statelor punerea în practică a principiului^[160], ceea ce a avut loc

[152] Directiva 2000/78/EC (*supra*, nota 111); Directiva Consiliului 2000/43/EC (*supra*, nota 94).

[153] Directiva 2006/54/CE (*supra*, nota 147).

[154] Cauza 237/85, *Rummier* [1986] ECR 2101, în care Curtea a statuat că este permisă folosirea unor criterii cum ar fi solicitarea musculaturii, în scopul determinării nivelurilor de remunerație; S. FREDMAN, „EC Discrimination Law: A Critique” (1992) 21 ILJ 119, 123; cauza C-400/93, *Royal Copenhagen, Specialarbejderforbundet i Danmark/Dansk Industri* [1995] ECR I-1275; cauza C-236/98, *JämO* (*supra*, nota 36), pct. 48.

[155] A se vedea Titlul III, Capitolul 2 din Directiva 2006/54/CE și, anterior, a se vedea art. 6 din Directiva 75/117/CEE.

[156] Directiva 2006/54/CE (*supra*, nota 147), Titlul II, Capitolele 1 și 3.

[157] Cauza C-271/91, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* (Nr. 2) [1993] ECR I-4367; cauza C-180/95, *Draehmpaehl/Urania Immobilienservice* [1997] ECR I-2195.

[158] A se vedea, e.g., cauza 109/88, *Handelsog Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark/Dansk Arbejdsgiverforening*, acționând în numele lui Danfoss [1989] ECR 3199.

[159] Cauza C-381/99, *Brunnhöfer* (*supra*, nota 50), pct. 29; cauza C-309/97, *Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse/Wiener Gebietskrankenkasse* [1999] ECR I-2865 privind „aceeași muncă”.

[160] A se vedea, e.g., cauza 61/81, *Comisia/Regatul Unit* [1982] ECR 2601, pct. 9, în care CJUE a statuat că, în absența unui sistem de clasificare profesională adecvat, un lucrător trebuia să aibă dreptul de acces la o autoritate adecvată în vederea obținerii unei hotărâri cu privire la faptul dacă munca sa avea sau nu aceeași valoare cu o altă muncă.

extrem de lent, având în vedere diferența semnificativă de remunerare între femei și bărbați, care persistă și astăzi^[161].

Jurisprudența Curții a arătat că modalitatea de desfășurare a muncii și calificările personale ale angajatului nu puteau fi combinate și folosite retrospectiv de către un angajator pentru a susține că angajatul nu desfășura o muncă similară sau o muncă de aceeași valoare ca și alți angajați, cu scopul de a explica o diferență de plată care exista încă de la început^[162]. Cu toate acestea, capacitatea personală de muncă putea fi luată în considerare în alte moduri, de exemplu în legătură cu evoluția carierei unui angajat raportat la cea a unui coleg mai eficient și, prin urmare, pentru ocuparea unei funcții și remunerarea ulterioare. CEJ a fost criticată pentru declarația sa în sensul că formarea profesională putea constitui un criteriu valid pentru a determina dacă angajații erau implicați sau nu în „aceeași muncă”, în loc să considere calificările superioare ale unei persoane ca fiind apte de a oferi motive pentru justificarea unui nivel mai mare de remunerare pentru aceeași muncă realizată^[163].

În 2014, Comisia a publicat o recomandare privind consolidarea principiului egalității de remunerare prin transparență, atrăgând atenția asupra faptului că, la trecerea a peste patruzeci de ani de existență a legislației UE privind egalitatea de remunerare, femeile continuă să câștige, în medie, pentru fiecare oră lucrată, cu 16,2% mai puțin decât bărbații^[164]. Comisia face apel la statele membre pentru a asigura faptul că angajații pot solicita și obține informații cu privire la nivelurile de salarizare pentru alți angajați care realizează aceeași muncă sau o muncă de valoare egală, defalcate în funcție de sex. Statele trebuie să prezinte un raport până la sfârșitul anului 2015, pentru a permite Comisiei să decidă cu privire la necesitatea adoptării unor măsuri suplimentare.

(iii) Condițiile de muncă

Egalitatea de tratament între bărbați și femei în domeniul ocupării forței de muncă, inclusiv accesul la încadrarea în muncă și la promovare, formarea profesională și condițiile de muncă, a fost reglementată inițial de Directiva 76/207/CEE^[165], înlocuită în prezent cu Directiva de reformă 2006/54/CE^[166].

Regula generală este, după cum am văzut, interdicția discriminării directe sau indirecte pe criteriul sexului. Directiva inițială privind egalitatea de tratament cuprindea trei „excepții” de la această interdicție – o prevedere privind calificarea profesională, o prevedere privind „sarcina și maternitatea” și o prevedere privind măsurile pozitive. Conform directivei de reformă, numai prevederea privind calificarea profesională prevăzută de art. 14 alin. (2) este formulată ca o excepție, în timp ce celelalte două prevederi sunt exprimate în termeni pozitivi.

[161] A se vedea, recent, Recomandarea Comisiei 2014/124/UE referitoare la consolidarea principiului egalității de remunerare între bărbați și femei prin transparență.

[162] Cauza C-381/99, *Brunnhöfer* (supra, nota 50).

[163] *Idem*, pct. 78; cauza C-309/97, *Angestelltenbetriebsrat der Wiener* (supra, nota 159), pct. 19. E. ELLIS, „The Recent Jurisprudence of the Court of Justice in the Field of Sex Equality” (2000) 37 CMLRev 1403.

[164] 2014/124/UE: Recomandarea Comisiei din 7 martie 2014 referitoare la consolidarea principiului egalității de remunerare între bărbați și femei prin transparență.

[165] Directiva Consiliului 76/207/CEE [1976] JO L39/40.

[166] A se vedea supra, nota 147.

Prevederea măsurilor pozitive apare acum în art. 3, acoperind toate chestiunile care se încadrează în sfera de aplicare a directivei; acesta statuează că „statele membre pot să mențină sau să adopte măsuri în sensul articolului 157 alineatul (4) din tratat, pentru a asigura în mod concret o deplină egalitate între bărbați și femei în viața profesională”. Prevederea inițială privind protecția femeilor în eventualitatea sarcinii sau a maternității a fost înlocuită de art. 15 al Directivei 2006/54/CE, care dispune în esență că femeile care se întorc din concediul de maternitate au dreptul să găsească condiții la fel de favorabile ca și cele de care beneficiaseră anterior^[167].

Articolul 16 prevede, de asemenea, că directiva „nu aduce atingere facultății de care dispun statele membre de a recunoaște drepturile distincte ale concediului de paternitate și/sau adopție”. Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide, discutată mai jos, furnizează mai multe detalii, impunând cerința de a asigura un minim de protecție la locul de muncă pentru femeile care sunt însărcinate, alăptează sau care au născut recent^[168].

În cauza *Hofmann*, s-a susținut că acolo unde prevederile privind concediul de maternitate depășeau ceea ce este necesar pentru protecția femeilor înainte și după naștere – spre exemplu, acordând o perioadă de concediu mai lungă pentru îngrijirea copilului –, acestea încalcă directiva, afară numai dacă perioada de concediu era disponibilă atât femeilor, cât și bărbaților^[169]. Cu toate acestea, CEJ a respins acest argument, statuând că prevederea unei perioade de concediu de maternitate extins era destinată să protejeze femeile în legătură cu efectele sarcinii și ale maternității și că un astfel de concediu putea fi în mod legitim rezervat mamei, „în lumina faptului că numai mama ar putea fi supusă unor presiuni nedorite pentru a se întoarce în mod prematur la muncă”^[170]. Curtea a arătat, de asemenea, că Directiva privind egalitatea de tratament nu era menită „să modifice împărțirea responsabilităților între părinți” și că statele membre dispuneau de o anumită discreție referitor la măsurile sociale pe care le adoptă în vederea protejării femeilor în eventualitatea sarcinii și maternității. O soluție relativ asemănătoare se regăsește în cauza *Comisia/Italia*, referitoare la legile naționale care acordau concediu de maternitate obligatoriu mamei unui copil adoptat sub vârsta de 6 ani, dar nu și tatălui^[171]. CEJ a acceptat preocuparea legitimă a Italiei „de a asimila cât mai mult posibil condițiile de intrare a copilului în familia adoptivă cu cele ale sosirii unui copil nou-născut în familie, pe parcursul perioadei inițiale delicate”^[172].

Problema este următoarea: se poate susține că aceste hotărâri au sprijinit păstrarea, de către statele membre, a diviziunii tradiționale a responsabilităților între părinți, care consolidează rolul mamei ca principala persoană care are grijă de familie și care, protejând „relația specială dintre o femeie și copilul său”, lipsește tatăl de interesul și imboldul de a dezvolta o astfel de relație în perioada de după naștere sau adopție. Pe de altă parte, în cazul în care Curtea ar fi hotărât că Directiva privind egalitatea de tratament interzicea statelor membre să prevadă o protecție specială pentru femei în afară de cea strict necesară pentru protecția condiției biologice a femeii din timpul și în urma sarcinii și a

[167] A se vedea cauza C-595/12, *Napoli* EU:C:2014:128 privind excluderea unei femei care era în concediu de maternitate de la un curs de formare profesională necesar pentru promovarea în funcție.

[168] Directiva 92/85/CEE [1992] JO L348/1.

[169] Cauza 184/83, *Hofmann/Barmer Ersatzkasse* [1984] ECR 3047.

[170] *Idem*, pct. 26.

[171] Cauza 163/82, *Comisia/Italia* [1983] ECR 3273.

[172] *Idem*, pct. 16.

nașterii, statele membre ar fi putut alege să „uniformizeze în jos”, în loc să „uniformizeze în sus”, suprimând concediul de maternitate extins pentru femei, în loc să îl prevadă și pentru bărbați. Cu toate acestea, jurisprudența mai recentă a Curții s-a îndreptat în această direcție.

În cauza *Roca Álvarez*, hotărârile *Hofmann* și *Italia* par a fi fost interpretate restrictiv. În această cauză, CEJ a statuat că Directiva privind egalitatea de tratament se opune unei măsuri naționale care prevede că un angajat de sex feminin are dreptul să ia concediu în primele nouă luni după nașterea copilului, în timp ce tatăl nu are dreptul la același concediu, cu excepția situației în care mama copilului este, de asemenea, angajată^[173]. Curtea a distins *Roca Álvarez* de *Hofmann* concentrându-se asupra scopului legislației naționale în discuție. Remarcând că legea spaniolă din *Roca Álvarez* a detașat perioada de concediu de faptul biologic al alăptării – din moment ce concediul putea fi luat de mamă sau tată și era acordat lucrătorilor în considerarea calității lor de părinți, mai degrabă decât pentru a proteja starea biologică a femeilor după sarcină –, CEJ a considerat că impunerea unei cerințe suplimentare asupra tatălui pentru a i se putea acorda perioada de nouă luni de concediu nu ar fi permisă, având în vedere prevederile directivei.

Această tentativă de a distinge situațiile de fapt ale cauzelor anterioare de circumstanțele din *Roca Álvarez* este neconvingătoare; în schimb, se pare că a avut loc o anumită schimbare în abordarea Curții în ceea ce privește rolul legii în perpetuarea rolurilor tradiționale de gen în cadrul familiei:

Cauza C-104/09, *Roca Álvarez*

[2010] ECR I-8661

36. Cu toate acestea, faptul de a considera, astfel cum susține guvernul spaniol, că numai mama care are statutul de lucrător salariat ar fi titularul dreptului de a beneficia de pauza în discuție în acțiunea principală, în timp ce tatăl care are același statut nu ar putea decât să se bucure de acest drept, fără a fi titularul acestuia, este mai degrabă de natură să perpetueze o distribuție tradițională a rolurilor între bărbați și femei prin menținerea bărbaților într-un rol subsidiar în raport cu cel al femeilor în ceea ce privește exercitarea funcției lor părintești (a se vedea în acest sens Hotărârea *Lommers*, citată anterior, punctul 41).

Dacă era clar că directiva inițială privind egalitatea de tratament permitea statelor membre să mențină prevederi de protecție în favoarea femeilor în legătură cu sarcina și maternitatea, nu a fost clar, timp de câțiva ani, dacă aceasta *interzicea*, de asemenea, măsurile care discriminau femeile pe motive legate de sarcină. Într-o serie neîntreruptă de jurisprudență ulterioară, incluzând cauzele *Dekker*^[174] și *Hertz*^[175], CEJ a decis că discriminarea pe criteriul gravidității constituie discriminare sexuală, în conformitate cu Directiva privind egalitatea de tratament.

Cauze ulterioare au abordat chestiuni conexe referitoare la refuzul încadrării în muncă fie pe motivul unei boli ocazionate de sarcină, fie din cauza unei prevederi legale care interzicea femeilor să desfășoare anumite munci în timpul sarcinii, fie din cauza indisponibilității pentru participarea la lucrări esențiale în timpul absențelor pe durata gravidității. În

[173] Cauza C-104/09, *Roca Álvarez* [2010] ECR I-8661, pct. 28-31.

[174] Cauza C-177/88, *Dekker/Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus* [1990] ECR I-3941.

[175] Cauza C-179/88, *Handels-og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark/Dansk Arbejdsgiverforening* [1990] ECR I-3979.

cauza *Hertz*, în care o femeie a fost concediată pe motivul absenței datorate unei boli ocazionate de sarcină, CEJ a respins argumentul că protecția prevăzută de directivă împotriva concedierii pe motivul bolii cauzate de sarcină era nelimitată în timp^[176]. Boala care se manifestă după concediul de maternitate și care nu poate fi atribuită sarcinii sau nașterii este acoperită, în schimb, de regulile generale aplicabile în caz de boală^[177].

În cauza *Webb*, potrivit hotărârii CEJ, concedierea unei femei care a descoperit la scurt timp după angajarea pe bază unui contract pe durată nedeterminată pentru înlocuirea unei alte angajate în concediu de maternitate, că este ea însăși însărcinată, încalcă Directiva privind egalitatea de tratament^[178], iar în cauza *Tele Danmark* s-a constatat că atât Directiva privind egalitatea de tratament, cât și Directiva 92/85/CE privind protecția lucrătoarelor gravide interziceau concedierea unei femei pe motivul gravidității în cazul unui contract încheiat pe durată determinată^[179].

În cauza *Busch*, CEJ a statuat că o angajată care alegea să se întoarcă la lucru înainte de sfârșitul concediului său pentru creșterea copilului nu avea obligația, în temeiul directivelor, de a informa angajatorul cu privire la faptul că era însărcinată din nou, chiar dacă scopul urmărit de aceasta prin terminarea concediului de creștere a copilului și întoarcerea la lucru era acela de a deveni eligibilă pentru o indemnizație de maternitate care era la un nivel mai mare decât indemnizația pentru concediul de creștere a copilului pe care o primea^[180]. Iar în cauza *Paquay*, Curtea a considerat că o decizie de concediere pe motivul gravidității sau al nașterii unui copil încalcă Directiva privind egalitatea de tratament, indiferent de momentul în care a fost notificată decizia de concediere^[181].

Directiva privind egalitatea de tratament acoperă anumite situații nereglementate de Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide, astfel cum s-a întâmplat în cauza *Mayr*^[182]. În această cauză, CEJ a decis că concedierea unui lucrător de sex feminin aflat în concediu medical și care se găsea într-un stadiu avansat al tratamentului de fertilizare *in vitro* încalcă Directiva privind egalitatea de tratament, în cazul în care concedierea se baza în primul rând pe faptul că femeia fusese supusă unui astfel de tratament, aceasta chiar dacă transferul ovulelor fecundate în uterul femeii nu avusese încă loc, împiedicând astfel aplicarea Directivei privind protecția lucrătoarelor gravide.

De asemenea, în cauza *Danosa*^[183] s-a constatat că înlăturarea unui membru al consiliului de administrație al unei companii pe motiv de graviditate constituie o discriminare sexuală directă, chiar și în cazul în care membrul consiliului nu avea calitatea de „lucrătoare gravidă” în sensul Directivei 92/85/CEE.

Cu toate acestea, în cauza *Z*, așa cum am văzut mai sus^[184], și, de asemenea, în cauza

[176] *Ibidem*.

[177] Pentru alte cauze privind boli sau absențe legate de sarcină, a se vedea cauzele C-400/95, *Larsson/Dansk Handel & Services* [1997] ECR I-2757; C-191/03, *North Western Health Board/McKenna* [2005] ECR I-7631 privind remunerarea egală; C-394/96, *Brown/Rentokil Ltd* [1998] ECR I-4185.

[178] Cauza C-32/93, *Webb/EMO* [1994] ECR I-3567.

[179] Cauza C-109/00, *Tele Danmark A/S/HK* [2001] ECR I-6993; cauza C-438/99, *Jiménez Melgar/Ayuntamiento de Los Barrios* [2001] ECR I-6915.

[180] Cauza C-320/01, *Busch/Klinikum Neustadt* [2003] ECR I-2041.

[181] Cauza C-460/06, *Paquay* [2007] ECR I-8511, pct. 42.

[182] Cauza C-506/06, *Mayr* [2008] ECR I-1017.

[183] Cauza C-232/09, *Danosa* EU:C:2010:674.

[184] A se vedea supra, notele 131-132.

CD/ST^[185], Curtea a decis că refuzul de a acorda concediu de maternitate unui lucrător de sex feminin ce are calitatea de mamă beneficiară (care a avut un copil în urma reproducerii umane asistate, prin intermediul unei mame surogat) nu constituie o discriminare sexuală în temeiul Directivei privind egalitatea de tratament. Acest lucru s-a datorat faptului că, în viziunea Curții, tatăl unui copil rezultat în urma reproducerii umane asistate, prin intermediul unei mame surogat, este tratat de manieră comparabilă cu mama aflată în aceeași situație, și nu are, nici el, dreptul la concediu de maternitate plătit. Astfel, Curtea a refuzat să trateze situația în care un copil se naște prin surogat ca fiind comparabilă cu situația în care se dă naștere unui copil, chiar dacă mama beneficiară alăptează^[186]. Ca și în cazul adopției, Curtea a lăsat la discreția statelor să decidă ce drepturi legale de ocuparea forței de muncă sau ce alte drepturi decurg din procesul de a avea un copil prin surogat, sub rezerva regulilor privind egalitatea de gen.

(iv) Securitatea socială profesională

Securitatea socială profesională este guvernată de Titlul II, Capitolul 2 din Directiva de reformă privind egalitatea de tratament 2006/54/CE. Sistemele profesionale de securitate socială sunt definite, în termeni largi, ca sisteme (altele decât cele acoperite de Directiva 79/7/CEE) al căror scop este acela de a oferi lucrătorilor sau persoanelor care desfășoară o activitate independentă într-un sector economic sau în cadrul unei întreprinderi, prestații destinate să completeze sau să înlocuiască pe cele oferite de sistemele legale de securitate socială, indiferent că participarea este opțională sau obligatorie. Unele dintre aceste sisteme sunt excluse de art. 8, cum ar fi contractele individuale ale lucrătorilor care desfășoară activități independente, contractele de asigurări la care angajatorul nu este parte și alegerile individuale ale unor prestații complementare.

Articolul 6 stabilește sfera persoanelor cărora li se aplică directiva, acoperind populația activă (inclusiv lucrătorii care desfășoară activități independente) în termeni foarte asemănători cu cei de la art. 2 din Directiva 79/7/CEE, cu excepția faptului că, pe lângă includerea celor a căror muncă este întreruptă de boală, accident sau șomaj involuntar și a lucrătorilor pensionați și invalizi sau a celor aflați în căutarea unui loc de muncă, directiva acoperă și întreruperea ca urmare a maternității, precum și persoanele aflate în întreținerea acestor lucrători. Articolul 7 stabilește sfera materială a directivei și, din nou, riscurile acoperite sunt aproape aceleași – boală, invaliditate, bătrânețe, inclusiv în cazul pensionării anticipate, accident de muncă și boală profesională și șomaj. Articolul 7 alin. (1) lit. (b) prevede, de asemenea, că orice alte prestații sociale prevăzute de un sistem profesional, cum ar fi pensii de urmaș și prestații familiale, se încadrează în sfera Directivei, în măsura în care constituie avantaje plătite lucrătorului în temeiul muncii desfășurate. Articolul 5 enunță principiul egalității de tratament în termeni practic identici cu cei de la art. 4 al Directivei 79/7/CEE, iar art. 9 oferă o serie de exemple de prevederi care contravin principiului egalității de tratament din cauza discriminării pe criteriul sexului sau al stării civile sau familiale.

Articolul 10 prevede punerea în aplicare a obligațiilor privind egalitatea de tratament în legătură cu sistemele profesionale de pensii în ceea ce privește lucrătorii care desfășoară activități independente, iar cele trei derogări prevăzute la art. 11 (privind vârstele de pensionare, pensiile de urmaș și calculele actuariale în cazul sistemelor cu contribuții defi-

^[185] Cauza C-363/12, Z/A Government department EU:C:2014:159, pct. 52 și cauza C-167/12, CD/ST EU:C:2014:169, pct. 47-50.

^[186] Cauza C-167/12, *idem*, pct. 40.

nite), care precizează materiile în legătură cu care statele membre pot amâna aplicarea principiului egalității de tratament, se aplică în prezent numai în legătură cu lucrătorii care desfășoară activități independente, din moment ce, în ceea ce îi privește pe lucrătorii angajați, este evident că, începând cu hotărârea *Barber*, se aplică principiul egalității de remunerare.

Unul dintre rezultatele abrogării directivelor din 1986 și 1996 privind securitatea socială profesională și ale încorporării prevederilor lor în Directiva 2006/54/CE este acela că acest domeniu este guvernat în prezent de dispozițiile „orizontale” ale directivei, inclusiv prevederea referitoare la măsurile pozitive de la art. 3 și prevederile cuprinzătoare privind căile de atac, promovarea egalității de tratament, conformitatea și dialogul, din cadrul Titlului III.

(v) *Distincția între condiții de muncă, remunerare și prestațiile de securitate socială*

Astfel cum am observat, Directiva 2006/54/CE^[187] urmărește să uniformizeze principiile juridice care guvernează egalitatea de remunerare, securitatea socială profesională și egalitatea de tratament în privința altor condiții de muncă. Aceste trei concepte trebuie distinse de securitatea socială de stat, care este reglementată de Directiva 79/7/CEE. Directiva privind securitatea socială de stat 79/7/CEE^[188], după cum vom vedea mai jos, permite statelor membre să mențină anumite excepții de la principiul egalității de tratament și facilitează o mișcare progresivă către egalitate într-o mai mare măsură decât legislația privind remunerarea și condițiile de muncă.

Relația complexă dintre egalitatea de tratament în privința condițiilor de muncă, remunerație și securitatea socială de stat poate fi observată într-o serie de cauze începând cu *Burton*^[189]. CEJ a statuat că menținerea unor condiții diferite de vârstă în privința acceptării în mod voluntar a disponibilizării era compatibilă cu Directiva privind egalitatea de tratament, deoarece prevederile sistemului de plăți compensatorii fuseseră legate de angajator de sistemul național legal de pensii pentru limită de vârstă. Sistemul național, care menținea vârste diferite de pensionare pentru bărbați și femei, era acoperit de excepția din cadrul Directivei privind securitatea socială 79/7/CEE, iar angajatorului îi era permis să organizeze un sistem de plăți compensatorii care să corespundă cu acesta, fără a încălca Directiva privind egalitatea de tratament.

În cauza *Roberts*, însă, în care reclamanta era afiliată la un sistem profesional de pensii care prevedea pensionarea obligatorie pentru bărbați la vârsta de 65 de ani și pentru femei la vârsta de 60 de ani^[190], Curtea a tranșat cauza pe baza Directivei privind egalitatea de tratament, restrângând astfel sfera excepției din Directiva privind securitatea socială. Impunerea unei limite de vârstă pentru plățile compensatorii obligatorii nu avea legătură cu condițiile în care era acordată o pensie anticipată (adică nu avea legătură cu securitatea socială), ci se referea la condițiile de *concediere* (adică la egalitatea de tratament). Din moment ce disponibilizarea era calificată de CEJ ca fiind „concediere” (și nu acceptare voluntară a disponibilizării, ca în *Burton*), primirea unei pensii ca urmare a

[187] A se vedea *supra*, nota 147.

[188] Directiva Consiliului 79/7/CEE din 19 decembrie 1978 privind aplicarea treptată a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în domeniul securității sociale [1979] JO L6/24.

[189] Cauza 19/81, *Burton/British Railways Board* [1982] ECR 555.

[190] Cauza 151/84, *Roberts/Tate & Lyle Industries* [1986] ECR 703; cauza 262/84, *Beets-Proper/Van Lanschot Bankiers* [1986] ECR 773.

disponibilizării reprezenta o condiție pentru concediere care intra în sfera Directivei privind egalitatea de tratament^[191].

Restrângerea excepției privind securitatea socială a continuat în cauza Marshall^[192]. În această cauză, Curtea se confrunta cu o prevedere privind *pensionarea obligatorie* care reflecta vârstele legale de pensionare diferite pentru bărbați și femei. CEJ a urmat hotărârea *Roberts* și a tratat pensionarea obligatorie ca fiind o concediere în sensul Directivei privind egalitatea de tratament, și nu o consecință a vârstelor legale de pensionare diferite incluse în excepția din Directiva 79/7/CEE. În cauza *Hlozek*, CEJ a trecut implicit peste hotărârea *Burton* în ceea ce privește afirmația de referință pe care o făcuse în cuprinsul acesteia în sensul că prestațiile plătite la încetarea raportului de muncă, cum ar fi desființarea voluntară a postului, nu constituie remunerație^[193].

Distincția între condițiile de muncă conform Directivei privind egalitatea de tratament și securitatea socială conform Directivei 79/7/CEE a apărut și în cauza *Jackson și Cresswell*, în care CEJ a reținut că un sistem de prestații nu era exclus din sfera Directivei privind egalitatea de tratament numai pentru că făcea parte în mod oficial dintr-un sistem național de securitate socială^[194]. Cu toate acestea, obiectul oricărui sistem care se încadrează în Directiva privind egalitatea de tratament trebuie să se refere la accesul la încadrarea în muncă^[195], accesul la promovare, formarea profesională sau la condițiile de muncă. În consecință, un sistem de ajutor pentru venit al cărui scop era acela de a completa venitul celor cu mijloace necorespunzătoare de subzistență, nu putea fi încadrat în sfera directivei numai în temeiul faptului că metoda de calcul a eligibilității putea afecta capacitatea mamelor singure de a începe o formare profesională sau de a se angaja în muncă^[196].

În cauza *Meyers*, însă, CEJ a decis că sporul pentru familie, care era un avantaj legat de venit acordat în baza legislației Regatului Unit privind securitatea socială, se încadrează în sfera Directivei privind egalitatea de tratament^[197]. Aceasta se datora faptului că una dintre condițiile de acordare a acestuia era aceea că solicitantul trebuia să fie angajat într-o muncă remunerată, precum și a faptului că funcția pe care o îndeplinea era de a încuraja lucrătorii șomeri să accepte o muncă prost plătită și de a menține la locul de muncă lucrătorii cu salarii mici, având legătură astfel cu accesul la încadrarea în muncă. Din moment ce prestația era „legată în mod necesar de un contract de muncă”, nu conta că aceasta nu era o condiție prevăzută în contractul de muncă, nici că dreptul la acea prestație nu era afectat, o anumită perioadă de timp, de pierderea locului de muncă sau de o creștere a salariului^[198].

Pe scurt, disparitățile dintre sistemele juridice ale UE care guvernează remunerația și condițiile de muncă pe de o parte (Directiva 2006/54/CE) și securitatea socială pe de altă

^[191] A se vedea și cauza C-207/04, *Vergani/Agenzia delle Entrate* [2005] ECR I-7453, privind avantajele fiscale la acceptarea voluntară a disponibilizării, care au fost considerate ca încălcând Directiva privind egalitatea de tratament și care nu erau exceptate pe baza Directivei 79/7/CEE.

^[192] Cauza 152/84, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* [1986] ECR 723.

^[193] Cauza C-19/02, *Hlozek/Roche Austria Gesellschaft* [2004] ECR I-11491, pct. 36-40.

^[194] Cauzele C-63-64/91, *Jackson/Chief Adjudication Officer* [1992] ECR I-4737, pct. 27.

^[195] A se vedea, e.g., cauza C-100/95, *Kording/Senator für Finanzen* [1997] ECR I-5289.

^[196] Cauzele C-63-64/91, *Jackson (supra, nota 194)*, pct. 29-30.

^[197] Cauza C-116/94, *Meyers/Adjudication Officer* [1995] ECR I-2131, pct. 19-22.

^[198] *Idem*, pct. 23. A se compara concluziile AG Jacobs în cauzele C-245 și 312/94, *Hoever and Zachow/Land Nordrhein Westfalen* [1996] ECR I-4895.

parte (Directiva 79/7/CEE), precum și faptul că problemele de asistență socială sunt lăsate spre reglementare statelor membre, înseamnă că clasificările efectuate în contextul dreptului UE privind discriminarea sexuală au dat naștere cu regularitate unor litigii complexe.

(B) DIRECTIVA 79/7/CEE PRIVIND SECURITATEA SOCIALĂ

Directiva 79/7/CEE a fost adoptată pe baza dispoziției privind competențele reziduale de la art. 352 TFUE (fostul art. 308 CE), iar scopul său enunțat consta în „aplicarea treptată” a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în domeniul securității sociale^[199]. Spre deosebire de egalitatea de remunerare, de egalitatea de tratament în general, Directiva 79/7/CEE prevedea excepții semnificative de la principiul egalității de tratament și acordă statelor membre o perioadă de timp considerabil mai lungă pentru adaptarea legislațiilor naționale la cerințele sale.

Articolul 2 stabilește sfera persoanelor cărora li se aplică directiva, prevăzând două mari categorii pentru competența ca persoană. În primul rând, aceasta se aplică „populației active”, care este împărțită în trei categorii: (i) lucrătorii sau persoanele care desfășoară activitate în mod independent; (ii) cei de la (i) a căror activitate a fost întreruptă de boală, accident sau șomaj involuntar și (iii) persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă. În al doilea rând, ea se aplică lucrătorilor și persoanelor care au desfășurat activitate în mod independent și s-au pensionat, precum și celor ce au devenit invalizi. Astfel, în acord cu Directivele privind egalitatea de remunerare și egalitatea de tratament, Directiva 79/7/CEE acoperă numai securitatea socială *legată de muncă*.

Directiva 79/7/CEE este legată în mod strict de muncă, prin aceea că nu acoperă o persoană care nu a lucrat niciodată. În cauza *Achterberg-te Riele*, Curtea a statuat, de asemenea, că o persoană care a renunțat la muncă pentru un alt motiv decât cele cinci enunțate de Directivă – spre exemplu, pentru a îngriji copiii – este exclusă din sfera acesteia. Prestațiile cum ar fi pensiile pentru limită de vârstă și indemnizațiile de invaliditate, menționate la art. 3, se încadrează în sfera directivei numai în cazul în care sunt pretinse de o persoană care face parte din una dintre categoriile de la art. 2^[200].

Aceste condiții au fost restrânse și mai mult în cauza *Johnson I*, în care Curtea a statuat că pentru a se putea aplica directiva, nu numai că trebuie să se fi materializat unul dintre riscurile enumerate de aceasta, ci, în plus, persoana în cauză trebuie fie să fi renunțat la muncă sau să fi fost obligată să renunțe să își caute de muncă *la momentul materializării riscului*^[201]. Această interpretare exclude din sfera persoanelor cărora li se aplică directiva o persoană care nu își poate *cauta* un loc de muncă din cauza unei dizabilități sau a bolii pe care le-a suferit.

Odată ce persoana care solicită o prestație îndeplinește condițiile directivei, dreptul de a invoca directiva nu este limitat la persoanele care se încadrează în sfera personală de aplicare a acesteia, din moment ce „alte persoane pot avea un interes direct în asigurarea respectării principiului nediscriminării în ceea ce privește persoanele care sunt proteja-

[199] Directiva Consiliului 79/7/CEE din 19 decembrie 1978 privind aplicarea treptată a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în domeniul securității sociale, art. 1.

[200] Cauzele 48, 106 și 107/88, *Achterberg-te Riele/Sociale Verkeringsbank, Amsterdam* [1989] ECR 1963, pct. 12.

[201] Cauza C-31/90, *Johnson/Chief Adjudication Officer* [1991] ECR I-3723, pct. 18-23.

te”^[202]. Prin urmare, soțul solicitantei, care suferise efectele legislației naționale discriminatorii referitoare la soția sa, putea invoca prevederile directivei, atât timp cât soția sa se încadra în sfera de aplicare a acesteia^[203].

Articolul 3, care stabilește sfera materială a directivei, arată că aceasta nu se aplică în cazul tuturor formelor de securitate socială legată de muncă, ci doar acelor regimuri juridice care oferă protecție împotriva a cinci riscuri enumerate expres, precum și dispozițiilor privind asistența socială destinate să completeze sau să suplinească acele regimuri juridice. Cele cinci categorii de risc sunt boala, invaliditatea, limita de vârstă, accidentele de muncă și bolile profesionale și, în sfârșit, șomajul. Articolul 3 alin. (2) precizează că directiva nu se aplică dispozițiilor privind prestațiile de urmaș sau celor privind prestațiile familiale, cu excepția prestațiilor familiale datorate în privința celor cinci riscuri. Articolul 3 alin. (3) arată că nu este acoperită securitatea socială profesională.

Deși sfera materială a directivei determinată de art. 3 a primit inițial o interpretare largă din partea CEJ, ea a fost restrânsă în jurisprudența ulterioară. În cauza *Drake*, Curtea a apreciat că o indemnizație pentru îngrijirea unei persoane cu dizabilități este o prestație care se încadrează în sfera directivei deoarece aceasta profita indirect persoanei care primea îngrijirile^[204]. Cauzele ulterioare arată însă că legătura dintre unul din riscurile enumerate și prestația acordată trebuie să fie destul de puternică pentru ca prestația să se încadreze în sfera directivei. În cauza *Smithson*, Curtea a considerat că o prestație pentru locuință era în afara sferei de aplicare a directivei, deși criteriile de calcul ale prestațiilor includeau două dintre riscurile enumerate, și anume vârsta și invaliditatea. Aceasta se datora faptului că legătura dintre aceste criterii și scopul prestației – și anume aceea de a-i ajuta pe cei ale căror venituri erau necorespunzătoare pentru a acoperi costurile locuinței – nu era suficient de puternică pentru a se trage concluzia că prestația pentru locuință era destinată să protejeze împotriva riscului vârstei sau al invalidității. Cauza subliniază distincția între asistența socială – inclusiv o astfel de prestație pentru locuință – și securitatea socială, și adoptă o abordare strictă a definiției acesteia din urmă în sensul Directivei 79/7CEE.

În cauza *Jackson și Cresswell*, Curtea a statuat că avantajele decurgând dintr-o indemnizație suplimentară sau un ajutor pentru venit nu erau legate în mod „direct și efectiv” de protecția împotriva riscului șomajului^[205]. Curtea a subliniat că sistemul național de ajutor pentru venit exonera reclamantele de obligația de a fi disponibile pentru muncă, iar cuantumul prestației era fixat fără a se ține seama de riscurile enumerate la art. 3 alin. (1) din directivă^[206]. Curtea s-a axat pe nevoia pe care sistemul era „destinat” să o satisfacă, nu asupra „efectului” acestuia de a preîntâmpina unul dintre riscurile enumerate de directivă. Una dintre problemele unei abordări orientate spre intenție este însă aceea că ar putea permite statelor membre să își structureze sistemele de securitate și asistență socială astfel încât să evite aplicarea principiului egalității de tratament în cazul multor prestații care oferă în fapt protecție împotriva unuia sau mai multora dintre riscurile stabilite de directivă^[207].

^[202] Cauzele C-87-89/90, *Verholen/Sociale Verzekeringsbank* [1991] ECR I-3757, pct. 22.

^[203] A se vedea și cauza C-200/91, *Coloroll* (*supra*, nota 48) [19], privind sistemele profesionale de securitate socială.

^[204] Cauzele 48, 106 și 107/88, *Achterberg-te Riele* (*supra*, nota 200).

^[205] Cauzele C-63-64/91, *Jackson* (*supra*, nota 194).

^[206] *Idem*, pct. 20-21.

^[207] J. SOHRAB, „Women and Social Security Law: The Limits of EEC Equality Law” [1994] JSWFL 5.

În cauza *Hoever și Zachow*, CEJ a stabilit că o indemnizație pentru creșterea copilului, menită să asigure întreținerea familiei pe durata creșterii copiilor, nu se încadra în sfera materială a directivei^[208]. Deși unul dintre efectele prestației era acela de a ajuta la menținerea încadrării în muncă a populației, CEJ a decis că scopul urmărit nu era acela de a oferi o protecție directă și efectivă împotriva unuia dintre riscurile enumerate în directivă și a reținut că art. 3 alin. (2) exclude, în mare, prestațiile familiale din sfera sa de aplicare. Cu toate acestea, deși unele prestații, cum ar fi pensia de urmaș, pot fi excluse din sfera directivei, în cazul în care o prestație cum este indemnizația pentru dizabilitate, care se încadrează în sfera acesteia, ar fi retrasă în momentul dobândirii dreptului la o pensie de urmaș, această situație este guvernată de directivă^[209].

În cauza *Richardson*, CEJ a decis că reglementările naționale ale Regatului Unit privind sănătatea, care îi scuteau pe cei care îndeplineau condițiile pentru acordarea unei pensii pentru limită de vârstă de costurile rețetei medicale, se încadrau în sfera directivei 79/7/CEE, din moment ce acestea făceau parte dintr-un regim legal care oferea o protecție directă și efectivă împotriva riscului de boală, chiar dacă nu făceau parte în mod strict din categoria regulilor naționale privind securitatea socială^[210]. În mod asemănător, în cauza *Taylor*, o remunerație pentru combustibilul pentru iarnă a fost considerată ca fiind legată în mod direct de protecția împotriva riscului limitei de vârstă^[211]. Dimpotrivă, în cauza *Atkins*, CEJ a statuat că un sistem acordând bilete pentru transportul public, în condiții preferențiale, pentru cei ajunși la vârsta pensionării, era exclus din sfera directivei^[212]. Aceasta se datora faptului că scopul sau obiectivul prestației era acela de a facilita accesul la transportul public pentru anumite categorii de persoane care au nevoie de astfel de transport și a căror situație financiară era mai puțin bună și, la fel ca în *Smithson*, vârsta înaintată și invaliditatea nu erau decât două dintre criteriile care se puteau aplica în vederea definirii categoriilor de beneficiari ai programului preferențial. CEJ a respins argumentul Comisiei în sensul că Directiva 79/7/CEE putea fi extinsă asupra măsurilor de „protecție socială” de acest tip, mergând dincolo de sfera securității sociale propriu-zise, atât timp cât acestea erau acordate unor persoane afectate de unul dintre riscurile enumerate de directivă.

Principiul de bază al egalității de tratament este enunțat la art. 4 alin. (1), care interzice orice discriminare pe criterii de sex, raportat în special la starea civilă sau familială^[213]. În cauza *X*, ulterioră cauzei *Test-Achats* soluționate pe baza Directivei 2006/54/CE^[214], Curtea a hotărât că art. 4 alin. (1) interzicea folosirea unor factori actuariali bazați pe speranța de viață diferită în cazul bărbaților și al femeilor pentru calcularea sumelor cu

[208] Cauzele C-245 și 312/94, *Hoever and Zachow* (*supra*, nota 198). A se compara cauza C-116/94, *Meyers* (*supra*, nota 197 și textul), în care sporul pentru familie a fost considerat ca încadrându-se în sfera Directivei 76/207/CEE privind accesul la încadrarea în muncă, din moment ce unul dintre efectele sale era acela de a contribui la menținerea oamenilor încadrați în muncă. CJUE nu a abordat Directiva 76/207/CEE în hotărârea sa din cauza *Hoever și Zachow*.

[209] Cauza C-338/91, *Steenhorst-Neerings/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen* [1993] ECR I-5475.

[210] Cauza C-137/94, *R/Secretary of State for Health, ex p Richardson* [1995] ECR I-3407.

[211] Cauza C-382/98, *R/Secretary of State for Social Security, ex p Taylor* [1999] ECR I-8955.

[212] Cauza C-228/94, *Atkins/Wrekin District Council and Department of Transport* [1996] ECR I-3633.

[213] Pentru o cauză privind discriminarea indirectă pe criteriu de sex sub imperiul Directivei 79/7/CEE, prin obligarea lucrătorilor cu normă parțială la plata unor contribuții mai mari pentru pensia pentru limită de vârstă, a se vedea cauza C-385/11, *Elbal Moreno/INSS* EU:C:2012:746. Pentru un alt tip de discriminare indirectă, a se vedea cauza C-123/10, *Brachner* [2011] ECR I-10003.

[214] A se vedea *supra*, nota 80.

titlu de prestație de securitate socială plătibile în eventualitatea unui accident de muncă, care ar conduce la un quantum mai redus pentru angajații de sex masculin, prin raportare la angajați de sex feminin aflați în situații comparabile^[215].

Prevederile referitoare la protecția femeilor pentru motivul maternității sunt exceptate în mod expres^[216]. Statelor membre li se impune, la fel ca prin celelalte directive privind egalitatea, să ia măsurile necesare pentru a asigura eliminarea oricărei dispoziții contrare principiului egalității de tratament și li se solicită să prevadă o cale legală corespunzătoare pentru cei care se simt nedreptățiți^[217].

Excepțiile permise de la sfera de aplicare a directivei sunt prevăzute la art. 7 alin. (1). Sunt enumerate cinci materii speciale pe care statele membre pot alege să le excludă de la aplicarea directivei. Prima, care a fost menționată mai sus în legătură cu cauzele *Marshall* și *Roberts* în cazul Directivei privind egalitatea de tratament, se referă la „stabilirea vârstei de pensionare în scopul acordării pensiei pentru limită de vârstă și posibilele consecințe ale acesteia pentru alte prestații”^[218]. Aceasta a făcut obiectul a numeroase litigii. A doua excepție privește avantajele în privința regimurilor de asigurări pentru limită de vârstă acordate persoanelor care au crescut copii și dobândirea drepturilor la prestații după perioadele de întrerupere a angajării datorată creșterii copiilor. A treia se referă la acordarea dreptului la prestații pentru limită de vârstă sau invaliditate „în temeiul drepturilor dobândite de soție”, a patra la acordarea sporurilor la prestațiile pe termen lung pentru invaliditate, limită de vârstă, accident de muncă și boală profesională pentru soția aflată în întreținere și a cincea la consecințele exercitării unui drept de opțiune între a nu dobândi drepturi sau a nu-și asuma obligații în cadrul sistemului legal^[219].

Cu toate acestea, justificarea pentru menținerea unor astfel de excepții trebuie să fie revizuită în mod regulat. Articolul 7 alin. (2) impune statelor membre să examineze în mod periodic materiile exceptate, pentru a vedea dacă justificarea excluderii a suferit vreo schimbare, având în vedere evoluțiile sociale. Statele membre trebuie să comunice Comisiei dispozițiile adoptate în temeiul art. 7 alin. (2) și să o informeze asupra motivelor menținerii dispozițiilor existente în privința art. 7 alin. (1), precum și asupra posibilităților de revizuire a unor astfel de derogări la o dată ulterioară.

Efectul direct al principiului egalității de tratament de la art. 4 alin. (1) a fost confirmat în cauza *FNV*^[220]. Interdicția de la art. 4 alin. (1) a fost considerată de Curte ca fiind suficient de clară pentru a fi valorificată în fața unei instanțe naționale, iar excepțiile cuprinse la art. 7 nu afectează caracterul necondiționat al acestei interdicții^[221].

[215] Cauza C-318/13, X EU:C:2014:2133.

[216] Directiva 79/7/CEE (supra, nota 199), art. 4 alin. (2).

[217] *Idem*, art. 5 și art. 6.

[218] *Idem*, art. 7 alin. (1) lit. (a).

[219] *Idem*, art. 7 alin. (1) lit. (b)-(e).

[220] Cauza 71/85, *Țările de Jos/FNV* [1986] ECR 3855.

[221] *Idem*, pct. 18-21. Curtea a decis, de asemenea, că art. 4 alin. (1) interzice extinderea de către statele membre, prin intermediul legislației adoptate după punerea în aplicare a Directivei, a efectelor discriminatorii ale unei prestații anterioare asupra criteriilor de eligibilitate pentru o nouă prestație, a se vedea cauzele 384/85, *Borrie Clark/Chief Adjudication Officer* [1987] ECR 2865; 80/87, *Dik/College van Burgemeester en Wethouders* [1988] ECR 1601.

(C) DIRECTIVA 92/85/CE PRIVIND PROTECȚIA LUCRĂTOARELOR GRAVIDE

Într-o îndepărtare față de abordarea stării de graviditate ca unul din aspectele egalității între sexe, Directiva 92/85/CE s-a bazat expres pe art. 138 CE referitor la sănătatea și siguranța la locul de muncă (în prezent, art. 153 TFUE)^[222]. Directiva a fost adoptată după negocieri și compromisuri considerabile, care au inclus, la insistența Regatului Unit, fixarea nivelului minim de remunerare a lucrătoarelor aflate în concediu de maternitate la nivelul indemnizației pentru caz de boală, în ciuda argumentelor aduse împotriva realizării unei paralele între boală și sarcină.

Directiva a introdus o cerință de protecție minimă din partea statelor membre pentru trei categorii de lucrători de sex feminin: lucrătoarele gravide, lucrătoarele care au născut de curând și lucrătoarele care alăptează. Directiva nu constituie o măsură de „maximă armonizare”, ci stabilește un teren comun pentru statele membre, incluzând o clauză de menținere a nivelului de protecție deja existent, care dispune că directiva nu poate fi folosită pentru a justifica o reducere a nivelurilor mai înalte de protecție acordate deja.

Comisiei i se impune elaborarea de linii directoare cu privire la agenții și procesele industriale care sunt considerate periculoase sau dăunătoare pentru cele trei categorii de lucrătoare. Directiva impune ca angajatorii să evalueze măsura în care femeile din aceste categorii sunt expuse riscurilor precizate și, conform art. 5, să ia măsurile necesare, precum modificarea programului sau a condițiilor de muncă, schimbarea locului de muncă sau acordarea unui concediu. Articolul 7 prevede că acestea nu pot fi obligate să desfășoare muncă de noapte, pentru o perioadă care va fi determinată de dreptul național, și că trebuie să beneficieze de opțiunea de a desfășura muncă de zi sau de prelungirea concediului de maternitate. Articolul 6 prevede că lucrătoarelor gravide și celor care alăptează nu li se poate impune să desfășoare activități care implică riscul expunerii la agenții periculoși precizați, iar art. 9 dispune că lucrătoarele gravide trebuie să beneficieze, acolo unde este cazul, de dispenze remunerate pentru a efectua consultațiile prenatale.

Prevederea centrală privind concediul de maternitate este cuprinsă la art. 8, care precizează că cele trei categorii de lucrătoare vor beneficia de minim paisprezece săptămâni consecutive de concediu de maternitate, repartizate înainte și/sau după naștere^[223], inclusiv cel puțin două săptămâni de concediu de maternitate obligatoriu^[224]. Această dispoziție este susținută de art. 10, care solicită statelor membre să interzică concedierea unor astfel de lucrătoare pe durata concediului de maternitate, în afara cazurilor excepționale care nu au

[222] Directiva 92/85/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează [a zecea directivă specială în sensul art. 16 alin. (1) din Directiva 89/391/CEE] [1992] JO L348/I. Pentru o analiză critică a directivei, a se vedea V. CROMACK, „The EC Pregnancy Directive: Principle or Pragmatism?” [1993] JSWFL 261.

[223] În 2010, Consiliul a respins o propunere legislativă a Comisiei de a prelungi perioada de concediu de maternitate plătit de la paisprezece la optsprezece săptămâni, ca fiind excesiv de costisitoare și ridicând probleme de subsidiaritate: COM(2008) 637. Parlamentul propusese o prelungire a perioadei la douăzeci de săptămâni.

[224] În cauza C-507/12, *Jesse Saint Prix* EU:C:2014:2007, CJUE a făcut referire la durata perioadei concediului de maternitate prevăzut la art. 8 din Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide, pentru a stabili dacă este rezonabilă perioada de timp după naștere înainte de care o femeie lucrător migrant (care a renunțat voluntar la locul ei de muncă din cauza nașterii iminente) trebuie să revină la locul de muncă, pentru a-și păstra statutul de lucrător, în temeiul art. 45.

nicio legătură cu sarcina^[225]. Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide nu acoperă însă refuzul de a angaja o femeie pe motivul gravidității, iar într-o asemenea situație dispoziția privind interdicția discriminării pe baza Directivei privind egalitatea de tratament este esențială^[226]. În cauza *Boyle*, CEJ a decis că nu contravine art. 8 din Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide ca un angajator să precizeze momentul la care ar trebui să înceapă perioada obligatorie de paisprezece săptămâni a concediului de maternitate, chiar dacă angajata era în concediu medical la momentul nașterii^[227]. În cauzele *Z și CD/ST*, în situația reproducerii asistate medical prin mamă-surogat, CJUE a refuzat să încadreze situația unei mame beneficiare care urma să aibă un copil prin această metodă în domeniul de aplicare a Directivei privind protecția lucrătoarelor gravide și, prin urmare, a respins afirmația că mama beneficiară ar avea dreptul la concediu de maternitate plătit, chiar și în cazul în care aceasta alăpta, deoarece ea nu a fost niciodată gravidă^[228]. În aceste cauze, Curtea a afirmat că obiectivul principal al directivei este de a proteja starea biologică a femeilor în timpul și după sarcină, precum și relația specială dintre mamă și copil care urmează stării de graviditate și nașterii. Acest accent plasat mai degrabă pe biologie decât pe maternitate, în ceea ce privește Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide, a fost de asemenea evident în cauza *Betriu Montull*, în care un tată a dorit să ia o fracțiune din partea neobligatorie a perioadei de concediu de maternitate în conformitate cu legislația internă. Faptul că nu a putut face acest lucru în temeiul legislației naționale nu a încălcat nici Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide și nici Directiva privind egalitatea de tratament^[229].

Articolul 12 acoperă cerința accesului la un remediu legal. Conform art. 11, dreptul la menținerea remunerației și a altor drepturi legate de contractul de muncă trebuie să fie protejat în cazul acelor lucrătoare care se află în concediu în împrejurările prevăzute la articolele 5, 6 și 7. Nu se impune același lucru în cazul lucrătoarelor care se află în concediu de maternitate, în condițiile prevăzute la art. 8^[230]. În schimb, art. 11 precizează că acestea sunt îndreptățite la o „prestație adecvată”, nu mai mică decât cuantumul unei indemnizații legale de boală^[231]. Trebuie să observăm că „conceptul special de remunerare”

[225] Pentru o interpretare a cerinței consimțământului statului membru în cazurile excepționale de la art. 10 alin. (1), a se vedea cauza C-438/99, *Melgar* (supra, nota 179).

[226] Pentru o critică, a se vedea CROMACK (supra, nota 222).

[227] Cauza C-411/96, *Boyle* (supra, nota 33). Angajatorul nu poate însă condiționa dreptul de a lua concediu medical în timpul perioadei concediului de maternitate de acordul prealabil al unui angajat de a se întoarce la muncă și de a încheia concediul de maternitate, cu excepția cazului în care perioada concediului de maternitate în discuție era o perioadă suplimentară acordată de angajator pe lângă cea impusă de lege.

[228] Cauzele C-363/12, *Z/A Government department* EU:C:2014:159 și C-167/12 *CD/ST* EU:C:2014:169.

[229] Cauza C-5/12, *Betriu Montull/INSS* EU:2013:571, pct. 49. Legislația națională în discuție prevedea că tatăl unui copil nu putea, chiar și cu consimțământul mamei, să ia concediu de maternitate după perioada obligatorie de concediu de maternitate, în cazul în care mama nu era acoperită de un sistem național de securitate socială, cu toate că ar putea face acest lucru în cazul în care mama era acoperită de un astfel de sistem. Acest lucru nu încălca nici Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide, și nici Directiva privind egalitatea de tratament.

[230] În cauza C-342/93, *Gillespie* (supra, nota 33), pe baza faptelor care au avut loc înainte ca directiva să fie aplicabilă, CJUE a decis că tratatul nu impune ca o femeie aflată în concediu de maternitate să primească în continuare remunerația întreagă, deși suma plătită nu putea fi atât de redusă încât să submineze scopul concediului de maternitate de a proteja femeile înainte și după naștere. A se vedea și cauza C-66/96, *Berit Høj Pedersen/Fællesforeningen for Danmarks Brugsforening* [1998] ECR I-7327.

[231] A se vedea, cu toate acestea, cauza C-194/08, *Gassmayr* [2010] ECR I-6281, în care s-a statuat că, chiar dacă lucrătoarele gravide au dreptul, în timpul concediului de maternitate, la o remunerație echivalentă cu veniturile medii primite în cursul unei perioade de referință anterioare începutului concediului, angajatorul nu este obligat să includă o indemnizație de gardă (*on-call duty allowance*) în calculul salariului mediu. A se vedea și cauza C-471/08, *Parviainen* [2010] ECR I-6533, în care CJUE a decis că o lucrătoare gravidă care a fost transferată temporar într-un alt loc de

conform Directivei privind protecția lucrătoarelor gravide nu este același cu conceptul de remunerare în sensul art. 157 TFUE^[232]. Astfel, a fost criticat faptul că, în momentul adoptării Directivei de reformă 2006/54/CE, nu s-a profitat de ocazie pentru a alinia principiile care guvernează remunerația conform art. 157 și conform Directivei privind protecția lucrătoarelor gravide^[233].

Eligibilitatea pentru indemnizația prevăzută de Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide poate fi supusă de legislația națională unor condiții, altele decât o condiție care impune angajarea anterioară de cel puțin douăsprezece luni înainte de naștere^[234]. În cauza *Boyle*, CEJ a statuat că o clauză contractuală în baza căreia acordarea unui nivel mai mare de remunerare decât indemnizațiile legale de maternitate era condiționată de angajamentul asumat de lucrătoare de a se întoarce la muncă după naștere pentru cel puțin o lună, era compatibilă cu această prevedere și, de asemenea, cu art. 157 TFUE^[235].

Cu alte cuvinte, Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide garantează numai un nivel minim al remunerației pentru maternitate și nu oferă o garanție legală pentru un cuantum mai ridicat, pe care angajatorul poate alege să îl plătească.

În mod asemănător, în ceea ce privește perioada concediului de maternitate, angajatorului îi este impus prin art. 8 să acorde paisprezece săptămâni de concediu, iar în cazul în care se acordă și un concediu suplimentar, nimic din Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide sau Directiva privind egalitatea de tratament nu împiedică angajatorul să limiteze dreptul la un concediu cumulat pe parcursul anului la perioada de paisprezece săptămâni. Cu toate acestea, acumularea concediului anual și acumularea drepturilor din pensiile profesionale sunt ferm protejate pe durata perioadei de paisprezece săptămâni, ca drepturi de bază legate de contractul de muncă^[236], prin art. 11 alin. (2) lit. (a)^[237].

Vom vedea mai jos cum au fost interpretate Directiva privind egalitatea de tratament și alte acte normative ale UE privind egalitatea, astfel încât să completeze sau să suplinească Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide în ceea ce privește protecția femeilor față de suportarea unor consecințe negative ca urmare a gravidității și a concediului de maternitate. În cauza *Woolwich*, CEJ a făcut trimitere la hotărârea sa din cauza *Gillespie*^[238], în care a reținut că o femeie aflată în concediu de maternitate nu putea invoca în mod util art. 157 TFUE pentru a pretinde dreptul la întreaga remunerare, din moment ce ea se situa într-o poziție legală diferită și dotată cu o protecție specială, dar că în cazul în care o femeie este în continuare legată de angajatorul său printr-un contract de muncă sau printr-un raport de angajare în timpul concediului de maternitate, ea este îndreptățită, la

muncă din cauza sarcinii nu are dreptul la o alocație suplimentară bazată pe funcții specifice pe care nu le mai îndeplinește ulterior transferului.

^[232] În cauza C-333/97, *Lewen* (*supra*, nota 27), s-a determinat că, în timp ce o primă voluntară de Crăciun acordată salariaților constituie remunerare în sensul art. 157 TFUE, aceasta nu se încadrează în noțiunea specială de remunerare de la art. 11 alin. (2) lit. (b) din Directiva cu privire la protecția lucrătoarelor gravide, cât privește concediul de maternitate.

^[233] *BURROWS și ROBISON* (*supra*, nota 91).

^[234] A se vedea cauza C-65/84, *Roselle/INAMI* EU:C:2014:2473, pe rol în fața CJUE.

^[235] Cauza C-411/96, *Boyle* (*supra*, nota 33).

^[236] *Idem*, pct. 84-87.

^[237] A se vedea și cauza C-333/97, *Lewen* (*supra*, nota 27), pct. 50, privind diferența dintre perioadele de concediu pentru creșterea copilului și perioadele de concediu impuse pentru protecția mamelor, în legătură cu calculul dreptului la o indemnizație; cauza C-116/06, *Kiiski* [2007] ECR I-7643 privind dreptul de a obține o modificare a duratei perioadei de concediu pentru îngrijirea copilului în momentul prevalării de dreptul la concediu de maternitate.

^[238] Cauza C-342/93, *Gillespie* (*supra*, nota 33).

fel ca orice alt lucrător, să beneficieze, în temeiul art. 157, de orice mărire a remunerației acordată între începutul perioadei acoperite de remunerația de referință și sfârșitul concediului de maternitate^[239]. Aceasta se datora în parte faptului că, deși remunerația pentru maternitate nu este aceeași cu remunerația în sensul art. 157, ea este totuși echivalentul unei plăți săptămânale calculate pe baza remunerației medii primite de lucrătoare la momentul la care lucra efectiv. Esența unei mari părți a acestei jurisprudențe se reflectă în prezent în art. 14 din Directiva de reformă 2006/54/CE, care protejează dreptul femeilor care se întorc din concediul de maternitate.

Cauza *McKenna* a adus o complicație suplimentară, punând în discuție situația unei femei care absenta în temeiul unui concediu medical pentru o boală legată de sarcină, după perioada maternității și care a încercat să conteste nivelul mai redus al indemnizației de boală (care era echivalent cu cel oferit pentru bolile care nu aveau legătură cu sarcina) pe care o primea în timpul acestei perioade suplimentare de concediu medical^[240]. Aici, CEJ a decis că acest fapt nu era interzis nici de art. 157, nici de legislația privind egalitatea de remunerare.

În cauza *Meróni Gómez*, Curtea a statuat că Directiva privind timpul de muncă, în coroborare cu Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide și Directiva privind egalitatea de tratament, impunea ca unei lucrătoare să i se permită să își ia concediul anual în timpul altei perioade decât cea a concediului său de maternitate, chiar dacă perioada concediului anual al întregii forțe de muncă se întâmpla să coincidă cu momentul în care ea se afla în concediu de maternitate^[241]. De asemenea, în cauza *Sarkatzis Herrero*, CEJ a decis că, deși cauza nu era acoperită de Directiva privind protecția lucrătoarelor gravide, din moment ce aceasta nu implica aplicarea unui tratament defavorabil unei femei cu ocazia întoarcerii din concediul de maternitate la un loc de muncă existent, Directiva privind egalitatea de tratament era încălcată în cazul în care concediul de maternitate al unei femei nu era luat în considerare la calculul vechimii în muncă, atunci când aceasta amânase ocuparea unui nou loc de muncă pentru a lua concediu de maternitate^[242]. În sfârșit, în cauza *Mayer*, Curtea a hotărât că directivele privind securitatea socială profesională (înlocuite în prezent cu Directiva de reformă 2006/54/CE) interziceau ca unei femei aflate în concediu de maternitate să i se refuze o anumită prestație de asigurare socială care făcea parte dintr-un sistem profesional complementar de securitate socială, pe motiv că nu primea o remunerație impozabilă pe durata concediului său de maternitate^[243].

(D) DIRECTIVA 2004/113/CE PRIVIND ACCESUL LA BUNURI ȘI SERVICII ȘI FURNIZAREA DE BUNURI ȘI SERVICII

În afară de mișcarea generală către integrarea problemelor privind egalitatea de gen în toate domeniile dreptului și politicii UE, unul dintre primele exemple specializate de „hard law” privind egalitatea de gen dincolo de contextul pieței muncii este Directiva 2004/113/CE^[244],

[239] Cauza C-147/02, *Woolwich* (supra, nota 33).

[240] Cauza C-191/03, *McKenna* (supra, nota 177).

[241] Cauza C-342/01, *María Paz Merino Gómez/Continental Industrias del Caucho SA* [2004] ECR I-2605.

[242] Cauza C-294/04, *Sarkatzis Herrero/Imosalud* [2006] ECR I-1513.

[243] Cauza C-356/03, *Mayer/Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder* [2005] ECR I-295.

[244] Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii [2004] JO L373/37.

destinată să combată discriminarea sexuală în privința accesului la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii.

Directiva urmărea în special să fie aplicată în domeniul asigurărilor și excludea expres învățământul și conținutul presei și al publicității din sfera sa. Aceste excluzii reflectă o dezbateră aprinsă care a avut loc cu ocazia propunerii inițiale a măsurii, inclusiv referitoare la faptul dacă aceasta ar trebui să se aplice pentru a interzice stereotipurile sexuale din publicitate. De asemenea, ea nu se aplică în domeniul muncii și al activităților independente.

Asemeni directivelor antidiscriminare adoptate în 2000 în temeiul art. 19^[245], interdicția discriminării între femei și bărbați din Directiva 2004/113/CE se aplică atât sectorului public, cât și celui privat. Cu toate acestea, spre deosebire de Directiva împotriva discriminării pe criteriul rasei în special, Directiva 2004/113/CE nu are o aplicare mai largă, care să excedă domeniul accesului la bunuri și servicii și al furnizării de bunuri și servicii. Prin contrast cu Directiva cu privire la rasă, însă respectând prevederile TFUE privind libera circulație a serviciilor, termenul „servicii” din Directiva 2004/113/CE se referă la serviciile comerciale furnizate în schimbul unei remunerații. Articolul 3 alin. (1) prevede că Directiva se aplică bunurilor și serviciilor disponibile publicului, indiferent de situația personală a consumatorului, „care sunt oferite în afara sferei vieții private și familiale”. Articolul 3 alineatul (2) prevede că „prezenta directivă nu aduce atingere libertății individuale de a alege un cocontractant, cu condiția ca alegerea cocontractantului să nu se bazeze pe sexul celui interesat/celei interesate”.

Directiva bunurilor și serviciilor are multe în comun cu Directiva de uniformizare 2006/54/CE^[246] și cu cele două directive adoptate în 2000 în temeiul art. 19. Astfel, art. 4 interzice discriminarea sexuală directă și indirectă, inclusiv hărțuirea și hărțuirea sexuală, precum și tratamentele mai puțin favorabile pe motiv de sarcină sau maternitate, iar diferitele directive cuprind aceleași definiții ale acestor termeni. Există o prevedere în legătură cu acțiunea pozitivă, asemănătoare celei conținute de directivele bazate pe art. 19^[247] și, de asemenea, există prevederi similare privind căile de atac, sarcina probei, conformitatea, rolul organismelor de promovare a egalității de tratament, dialogul și diseminarea de informații^[248]. Articolul 4 alin. (5) al directivei conține o prevedere interesantă care introduce conceptul familiar de justificare obiectivă, dar nu îl limitează la cazurile de discriminare indirectă, spre deosebire de mare parte din restul legislației antidiscriminare, cu excepția prevederilor privind discriminarea pe criteriul vârstei din Directiva 2000/78/CE. Articolul 4 alin. (5) din Directiva 2004/113/CE prevede:

Prezenta directivă nu exclude diferențele de tratament în cazul în care furnizarea bunurilor și serviciilor destinate exclusiv sau în mod esențial membrilor unuia dintre sexe se justifică printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere ale acestui scop sunt corespunzătoare și necesar.

Exemplele oferite în preambulul directivei includ căminele unisex, care pot fi justificate pe motivul protecției victimelor violenței și cluburile private unisex, pe motivul libertății de asociere.

[245] A se vedea *supra*, notele 94, 111.

[246] A se vedea *supra*, nota 147.

[247] *Idem*, art. 6.

[248] *Idem*, art. 8-15.

Din punct de vedere material, directiva a fost destinată să se aplice în special în sectorul asigurărilor, iar art. 5 interzice utilizarea sexului persoanei ca factor în calcularea primelor și prestațiilor în domeniul serviciilor de asigurare și al serviciilor financiare conexe în toate contractele noi, încheiate după data de 21 decembrie 2007, atât timp cât aceasta conduce la diferențe în materie de prime și prestații. Înainte de 21 decembrie 2007, statele membre pot autoriza, în temeiul art. 5 alin. (2) – cu obligația să reexamineze decizia de a se prevala de această dispoziție în termen de cinci ani –, „diferențe proporționale în materie de prime și prestații pentru cei asigurați, în cazul în care sexul reprezintă un factor determinant în evaluarea riscurilor, pe baza datelor actuariale și statistice pertinente și precise”. Validitatea art. 5 alin. (2) a fost contestată cu succes în cauza *Test-Achats*^[249] pentru motivul că acesta intră în conflict cu dispozițiile privind egalitatea de gen din art. 21 și art. 23 din Carta drepturilor fundamentale. CJUE a decis că, deși statele membre pot face uz, cu ocazia punerii în aplicare a principiului egalității de tratament în domeniul asigurărilor, de perioade de tranziție adecvate, dreptul UE nu permite aplicarea unui tratament inegal nelimitat în timp.

**Cauza C-236/09, Association belge des Consommateurs
Test-Achats/Conseil des ministres**

3 martie 2011

30. Este cert că scopul urmărit de Directiva 2004/113 în sectorul serviciilor de asigurări este, astfel cum îl reflectă articolul 5 alineatul (1), aplicarea regulii primelor și prestațiilor unisex. Considerentul (18) al acestei directive prevede în mod explicit că, în vederea garantării egalității de tratament între bărbați și femei, utilizarea sexului ca factor actuarial nu ar trebui să creeze, pentru cei asigurați, diferențe în materie de prime și prestații. Considerentul (19) al directivei menționate prevede, ca o „derogare”, posibilitatea acordată statelor membre de a nu aplica regula primelor și prestațiilor unisex. Astfel, Directiva 2004/113 se bazează pe premisa potrivit căreia, pentru aplicarea principiului egalității de tratament între femei și bărbați consacrat la articolele 21 și 23 din cartă, situația femeilor și, respectiv, a bărbaților în ceea privește primele și prestațiile de asigurări contractate de aceștia este comparabilă.

31. În aceste împrejurări, există un risc ca derogarea de la egalitatea de tratament între femei și bărbați prevăzută la articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2004/113 să fie permisă de dreptul Uniunii pe o perioadă nelimitată.

32. O astfel de dispoziție, care permite statelor membre în cauză să mențină, nelimitat în timp, o derogare de la regula primelor și prestațiilor unisex, este contrară realizării obiectivului egalității de tratament între femei și bărbați, obiectiv pe care îl urmărește Directiva 2004/113, și incompatibilă cu articolele 21 și 23 din cartă.

33. Prin urmare, această dispoziție trebuie considerată nevalidă la expirarea unei perioade de tranziție corespunzătoare.

34. Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată că, începând cu 21 decembrie 2012, articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2004/113 este nevalid.

Reacțiile la hotărârea pronunțată de Curte au fost împărțite, punându-se întrebarea dacă excluderea art. 5 alin. (2) va favoriza într-adevăr femeile, sau va avea ca rezultat pur și simplu impunerea unor prime de asigurare mai mari, în numele egalității.

^[249] Cauza C-236/09, *Test-Achats* (supra, nota 80). Pentru o problemă similară, ridicată în contextul Directivei 79/7/CEE, a se vedea cauza C-318/13, *X EU:C:2014:2133* (supra, nota 215).

(E) CONCEDIUL PENTRU CREȘTEREA COPILULUI

Ca urmare a unei serii de încercări nereușite ale Comisiei de a introduce legislație privind concediul de creștere a copilului, în 1996 a fost încheiat un Acord-cadru privind concediul pentru creșterea copilului, de către partenerii sociali, principalele organizații reprezentând confederațiile reprezentanților angajatorilor și ale angajaților la nivel european, care a fost pus în aplicare prin Directiva 96/34/CE^[250]. Acesta a fost înlocuit în 2009 cu un nou Acord-cadru, care a fost pus în aplicare prin Directiva 2010/18/UE privind concediul pentru creșterea copilului, de abrogare a Directivei 96/34/CEE^[251].

Principalele prevederi ale Acordului-cadru din 2009 acordă lucrătorilor bărbați și femei un drept individual, de nivel minim, la cel puțin patru luni de concediu pentru creșterea copilului cu ocazia nașterii sau adopției unui copil, cu scopul de a îngriji copilul, până la o anumită vârstă (de până la 8 ani), care trebuie precizată de statele membre sau de partenerii sociali. Dreptul la concediul pentru creșterea copilului se acordă, în principiu, pe bază netransferabilă, dar condițiile speciale privind accesul și normele de reglementare a concediului sunt lăsate în seama statelor membre, pentru a fi definite fie prin lege, fie prin intermediul contractelor colective.

Acordul-cadru fixează o serie de condiții permisibile în funcție de care statele membre pot decide dacă un astfel de concediu va fi acordat integral sau parțial, dacă acesta va fi supus unei perioade de muncă, ce perioade de notificare pot fi impuse, în ce condiții angajatorii pot amâna acordarea concediului și încheierea unor acorduri speciale în cazul întreprinderilor mici.

Lucrătorii trebuie să fie protejați împotriva concedierii pe motivul solicitării sau al luării concediului permis pentru creșterea copilului^[252] și au dreptul de a se întoarce la același post sau la unul echivalent la sfârșitul perioadei concediului, fără ca vreunul dintre drepturile câștigate de ei să fie afectat de concediu^[253]. La întoarcere, lucrătorii au, de asemenea, dreptul de a depune o cerere de schimbare a programului de lucru pentru o anumită perioadă de timp, care trebuie să fie analizată de către angajator, ținând cont de propriile sale nevoi și de cele ale angajatului. Statele membre și/sau partenerii sociali sunt obligați să ia măsurile necesare pentru a proteja lucrătorii împotriva unui tratament mai puțin favorabil sau a concedierii pe motivul solicitării sau al luării concediului. Mai mult, legislația impune să fie luate în considerare nevoile speciale ale părinților copiilor adoptați și ai copiilor cu dizabilități sau care suferă de o boală pe termen lung, sau, potrivit Curții în cauza *Chatzi*, ale părinților copiilor gemeni^[254]. În cadrul Acordului nu există nicio prevedere referitoare la remunerație sau la orice altă indemnizație, iar clauza 2 paragraful (5) precizează că toate măsurile legate de securitatea socială sunt determinate de statele

^[250] Directiva 96/34/CE a Consiliului din 3 iunie 1996 privind acordul-cadru referitor la concediul pentru creșterea copilului încheiat de UNICE, CEEP și CES [1996] JO L145/4, a cărei aplicare a fost extinsă și la Regatul Unit prin Directiva 97/75/CEE [1998] JO L10/24.

^[251] Directiva 2010/18/UE a Consiliului de punere în aplicare a Acordului-cadru revizuit privind concediul pentru creșterea copilului încheiat de BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP și CES și de abrogare a Directivei 96/34/CE [2010] JO L68/13.

^[252] Cauza C-116/08, *Meerts* [2009] ECR I-10063 privind concedierea unui lucrător înainte de încheierea perioadei de concediu pentru creșterea copilului, fără respectarea termenului legal de preaviz.

^[253] Cauza C-486/08, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols/Land Tirol* [2010] ECR I-3527, pct. 50-56 privind Directiva 96/34/CE.

^[254] Cauza C-149/10, *Chatzi* [2010] ECR I-8489.

membre în conformitate cu dreptul național^[255]. Acordul prevede, de asemenea, în cadrul unei clauze mai puțin detaliate, că statele membre sau partenerii sociali adoptă „măsurile necesare” pentru a autoriza lucrătorii să absenteze „pe motive de forță majoră în situații de urgență familială, în caz de boală sau de accident”.

Acordul-cadru introduce drepturi de nivel minim, iar nu de nivel maxim, și cuprinde deja familiara clauză împotriva reducerii nivelului existent de protecție. Interpretarea dispozițiilor Acordului a fost lăsată, în primă instanță, la latitudinea părților semnatare, fără a aduce atingere rolului Comisiei, al instanțelor naționale și al CEJ.

În cauza *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, CEJ a decis că prevederile privind egalitatea de remunerare din art. 157-TFUE nu erau încălcate în cazul în care dreptul austriac ținea cont de perioadele de serviciu militar sau civil care erau în mare măsură satisfăcute de către bărbați, dar nu și de perioadele de concediu pentru creșterea copilului (acordat la nivel național) care erau solicitate în majoritate coplesitoare de către femei^[256]. Curtea a făcut distincție între concediul de maternitate și cel pentru creșterea copilului, hotărând că acesta din urmă avea un caracter voluntar și, de asemenea, l-a deosebit pe acesta de serviciul militar și civil, hotărând că în timp ce concediul pentru creșterea copilului servea intereselor individuale ale lucrătorilor și ale familiilor acestora, serviciul militar și civil servea interesului național.

Așa cum am văzut mai sus, art. 16 din Directiva 2006/54/CE face trimitere în prezent și la drepturile celor care și-au luat concediu de paternitate (nu concediu pentru creșterea copilului) sau concediu pentru adopție acordate de dreptul național, de a se întoarce la locuri de muncă și condiții care sunt echivalente și nu mai puțin favorabile decât cele de care se bucurau anterior și de a beneficia de orice îmbunătățire a condițiilor de muncă la care ar fi fost îndreptățiți pe durata absenței lor. În cauza *Reižneice*, CJUE a decis că un set de principii și criterii de evaluare pentru eliminarea posturilor din cauza dificultăților economice, care funcționa în dezavantajul lucrătorilor care luaseră concediu pentru creșterea copilului, constituia o discriminare indirectă a femeilor în temeiul Directivei privind egalitatea de tratament, din moment ce un număr mult mai mare de femei decât de bărbați iau concediu pentru creșterea copilului^[257]. Pe de altă parte, în cauza *Leone* s-a constatat că acordarea unui punct de pensie pentru angajații care beneficiaseră de o perioadă de concediu pentru îngrijirea unui copil, deși neutră formulată pentru a se aplica atât bărbaților, cât și femeilor, constituia o discriminare sexuală indirectă împotriva bărbaților, deoarece marea majoritate a celor care au luat un astfel de concediu (inclusiv concediul de maternitate obligatoriu) erau femei^[258].

^[255] A se vedea, cu toate acestea, cauza C-333/97, *Lewen* (supra, nota 27); cauza C-537/07, *Gómez-Limón* [2009] ECR I-6525.

^[256] Cauza C-220/02, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten/Wirtschaftskammer Österreich* [2004] ECR I-5907.

^[257] Cauza C-7/12, *Reižneice* EU:C:2013:410. De asemenea, CJUE s-a pronunțat în favoarea unui lucrător de sex feminin care a fost concediat după ce fusese transferat pe un alt post la sfârșitul concediului pentru creșterea copilului, iar respectivul post era pe cale de a fi eliminat din motive economice.

^[258] Cauza C-173/13, *Leone/Garde des Sceaux* EU:C:2014:2090.

(F) DIRECTIVA 2010/41/UE PRIVIND PERSOANELE
CARE DESFĂȘOARĂ O ACTIVITATE INDEPENDENTĂ

Aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă a fost acoperită inițial de Directiva 86/613/CEE^[259], care completa dispozițiile privind egalitatea de tratament în cazul persoanelor angajate cuprinse de Directiva inițială privind egalitatea de tratament. În 2010, Consiliul a adoptat o nouă directivă privind persoanele care desfășoară activități independente, Directiva 2010/41/UE, care a abrogat și a înlocuit Directiva 86/613/CEE^[260].

Directiva 2010/41/UE a fost adoptată în temeiul art. 157 alin. (3) TFUE. Ea completează dispozițiile cu privire la desfășurarea de activități independente cuprinse într-o serie de instrumente juridice preexistente, în special Directiva 79/7/CEE și Directiva 2006/54/CE, și nu se aplică aspectelor deja reglementate de directivele respective.

Articolul 2 stabilește sfera persoanelor cărora li se aplică directiva, prevăzând că aceasta include lucrătorii independenți, precum și soțiile/soții acestora care nu sunt salariate/salariati sau asociate/asociați la întreprindere, dar care participă în mod obișnuit la aceleași activități. Partenerile/partenerii de viață recunoscute/recunoscuți de dreptul intern, care se află în aceeași situație, se încadrează în mod egal în domeniul personal de aplicare al directivei.

Articolul 3 stabilește principiul egalității de tratament într-un mod similar cu cel din celelalte directive privind egalitatea de tratament și securitatea socială^[261].

Articolele 4-8 stabilesc „domeniul de aplicare material” al sistemului, care impune statelor membre să ia măsuri pentru a elimina discriminarea pe motive de sex într-o serie de circumstanțe, cum ar fi constituirea, echiparea sau extinderea unei întreprinderi sau începerea sau extinderea oricărei alte forme de activitate independentă^[262]. În comparație cu Directiva 86/613/CEE, Directiva 2010/41/UE îmbunătățește vizibil protecția socială și cu privire la maternitate a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, precum și a soțiilor sau parteneri de viață care îi asistă.

În temeiul art. 7, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că soțiile/soții și partenerii de viață ale/ai lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă pot beneficia de un sistem de protecție socială, pe o bază voluntară sau în mod obligatoriu, în măsura în care într-un stat membru există un sistem de protecție socială pentru lucrătorii independenți, în conformitate cu dreptul intern. Statelor membre li se cere de asemenea să ia măsurile necesare pentru a se asigura că femeile care desfășoară o activitate independentă și soțiile și partenerile de viață menționate anterior pot, în conformitate cu dreptul intern, să primească o indemnizație de maternitate suficientă care să le permită întreruperea activității profesionale din motive de sarcină sau lăuzie pentru o perioadă, pe o bază voluntară sau în mod obligatoriu. Articolul 8 alin. (3) prevede că indemnizația este considerată suficientă, în sensul Directivei, în cazul în care garantează

[259] Directiva Consiliului 86/613/CEE [1986] JO L359/56.

[260] Directiva Consiliului 2010/41/UE [2010] JO L180/1

[261] Pentru o cauză în care se discută conceptul de discriminare indirectă în baza acestei directive și a Directivei 76/207/CEE, a se vedea cauza C-226/98, *Jørgensen/Foreningen af Speciallæger* [2000] ECR I-2447.

[262] A se vedea cauza C-401/11, *Blanka Soukupová* EU:C:2013:658 (AG Jääskinen, nota de subsol 18), în care s-a constatat că ajutorul pentru pensionare anticipată pentru persoanele care desfășoară activități independente nu se afla în sfera de aplicare a Directivei.

un venit cel puțin echivalent cu indemnizația pe care persoana în cauză ar primi-o în caz de întrerupere a activităților din motive legate de starea sa de sănătate și/sau pierderea medie de venit sau de profit aferentă unei perioade anterioare comparabile și/sau orice altă alocație familială prevăzută de legislația națională.

7. PRINCIPIUL GENERAL AL EGALITĂȚII DE TRATAMENT ȘI AL NEDISCRIMINĂRII

Pe lângă diferitele sub-sisteme de drept privind egalitatea, expuse mai sus, CEJ a valorificat în mod frecvent principiul egalității de tratament ca *principiu general* al dreptului UE. Așa cum am observat în cele ce precedă, principiul egalității de tratament între bărbați și femei este în prezent protejat ca drept fundamental la art. 21 alin. (1) și art. 23 alin. (1) din Carta drepturilor fundamentale.

Reflectând originile dreptului egalității în UE, Curtea a articulat inițial un principiu general al egalității de tratament și al nediscriminării între bărbați și femei ca parte a dreptului UE^[263]. Curtea a statuat inițial în cauza *Defrenne III*^[264] și apoi în cauzele *P/S*^[265] și *Schröder*^[266] că eliminarea discriminării sexuale era unul dintre drepturile personale fundamentale ale omului care trebuiau protejate în cadrul dreptului UE. Cu toate acestea, cu ocazia cauzei *Defrenne III* în 1978, acest principiu nu a fost considerat ca fiind direct aplicabil împotriva statelor membre, din moment ce UE nu își rezervase încă competența în domeniul egalității de tratament la locul de muncă^[267]. Într-adevăr, rămâne valabil, în ciuda hotărârilor judecătorești frecvente privind statutul fundamental al principiului egalității de tratament pe criteriul sexului, faptul că acest principiu necesită existența implementării legislative pentru a fi pe deplin eficient în contestarea regulilor naționale sau a practicilor angajatorilor care sunt discriminatorii^[268].

În cauza *Rinke*, CEJ a decis că principiul egalității de tratament între bărbați și femei reprezenta o condiție a legalității acțiunii UE, astfel că orice măsură legislativă a UE care încălca principiul era ilegală^[269]. Deși, în cele din urmă, a statuat că acestea erau justificate pe motive obiective, Curtea a constatat că termenii celor două directive ale UE privind recunoașterea calificărilor pentru practicarea medicinei generale puneau într-adevăr femeile într-o situație dezavantajoasă față de bărbați^[270]. Mai mult, alte legi și măsuri UE trebuie interpretate în conformitate cu principiul egalității de tratament^[271].

[263] În cauza 20/71, *Sabbatini* [1972] ECR 345; cauza 21/74, *Airola* [1972] ECR 221, cauzele 75 și 117/82, *Razzouk și Beydoun/Comisia* [1984] ECR 1509, Curtea a statuat că instituțiile UE au obligația de a respecta, în tratamentul personalului lor, principiul nediscriminării pe criterii de sex. A se vedea și cauza C-37/89, *Weiser* [1990] ECR I-2395, pct. 13-14; cauza C-227/04 P, *Lindorfer/Consiliul* [2007] ECR I-6767, pct. 51.

[264] Cauza 149/77, *Defrenne/Sabena* [1978] ECR 1365, pct. 26-27.

[265] Cauza C-13/94, *P/S și Cornwall County Council* [1996] ECR I-2143, pct. 19.

[266] Cauza C-50/96, *Schröder* (*supra*, nota 17), pct. 56.

[267] Cauza 149/77 (*supra*, nota 264), pct. 30.

[268] Privind principiul egalității de tratament prin raportare la criteriul vârstei, a se vedea și cauza C-144/04, *Mangold/Rüdiger Helm* [2005] ECR I-9981; cauza C-555/07, *Kücükdeveci KG EU:C:2010:365*. Cu privire la egalitatea de tratament în protecția lucrătorilor în situația insolabilității angajatorului, a se vedea cauza C-81/05, *Anacleto Cordero Alonso/Fogasa* [2006] ECR I-7569. Privind egalitatea de tratament în situația lucrătorilor concediați pe nedrept, a se vedea cauza C-246/06, *Josefa Velasco Navarro/Fogasa* [2008] ECR I-105.

[269] Cauza C-25/02, *Rinke/Ärztelkammer Hamburg* [2003] ECR I-8349.

[270] *Idem*, pct. 32-35.

[271] Cauza C-401/11, *Blanka Soukupová EU:C:2013:223*.

Ca urmare a extinderii dreptului UE privind nediscriminarea dincolo de egalitatea de gen, după adoptarea Tratatului de la Amsterdam, Curtea a început să invoce principiul general al egalității de tratament în afara acestei materii. În cauza *P/S*, CEJ a declarat că principiul de la baza Directivei 76/207/CEE privind egalitatea de gen se aplica situației unui angajat care a fost concediat pentru că suferise o intervenție chirurgicală de schimbare a sexului, iar cauze ulterioare au consolidat protecția dreptului UE împotriva discriminării persoanelor transsexuale^[272]. Cu toate acestea, în cauza *Grant*, Curtea nu a extins aplicarea principiului egalității de tratament discriminării pe motivul orientării sexuale, înainte de adoptarea Directivei 2000/78/CE^[273]. În general, principiul egalității de tratament nu se extinde la situațiile aflate în afara domeniului de aplicare a dreptului UE^[274].

Într-o soluție oarecum controversată, în cauza *Mangold*^[275], CEJ a statuat că principiul nediscriminării pe criteriul vârstei constituie un principiu general al dreptului UE și a făcut aplicarea acestuia în consecință. În speță, deși perioada prescrisă pentru transpunerea Directivei-cadru privind ocuparea forței de muncă în dreptul național nu expirase încă, CEJ a hotărât că principiul general privind tratamentul egal din dreptul UE interzicea ca printr-o măsură națională să se introducă o discriminare arbitrară bazată pe vârstă^[276]. Practic, CEJ a invocat și aplicat principiul nediscriminării pe motive de vârstă într-un litigiu între părți private, la un moment în care perioada de transpunere a Directivei 2000/78/CE încă nu expirase.

Decizia în cauza *Mangold* a fost controversată și a declanșat dezbateri asupra domeniului de aplicare a principiului general al nediscriminării, precum și asupra măsurii în care un astfel de principiu obligă legislatorii naționali, în procesul de elaborare a legislației muncii^[277]. Așa cum am văzut în Capitolul 9, hotărârea a dat naștere cauzei *Honeywell* în fața Curții Constituționale Federale din Germania, care a pus sub semnul întrebării dacă CEJ a depășit competența UE prin hotărârea *Mangold*^[278]. Criticile s-au axat pe articularea de către CEJ a unui principiu general de nediscriminare bazată pe vârstă în hotărârea *Mangold*, care părea să submineze dispozițiile Directivei 2000/78/CE, atent negociate^[279], să interfereze cu alegerile politice și compromisurile reflectate în politica socială a statelor

^[272] Cauza C-13/94, *P/S* (supra, nota 265); cauza C-117/01, *KB/NHS* [2004] ECR I-541, în care CJUE a extins protecția împotriva discriminării și asupra situației transsexualității. Cauza C-423/04, *Richards/Secretary of State for Work and Pensions* [2006] ECR I-3585.

^[273] Cauza C-249/96, *Grant/South-West Trains* [1998] ECR I-621; cauza C-125/99 P, *D/Comisiliu* [2001] ECR I-4319. A se compara cu cauza ulterioară F-86/09, *W/Comisia* (supra, nota 137).

^[274] A se vedea, e.g., cauza C-5/12, *Montull/INSS* EU:C:2013:571, în care s-a determinat că discriminarea între tatăl biologic și cel adoptiv în ceea ce privește disponibilitatea concediului de paternitate se afla în afara domeniului de aplicare a dreptului UE.

^[275] Cauza C-144/04, *Mangold* (supra, nota 268), pct. 75. Pentru o discuție a abordării CJUE cu privire la efectul direct al acestei directive înainte de expirarea termenului limită, a se vedea Capitolul 8.

^[276] Situația de fapt și fragmentele relevante din hotărârea *Mangold* sunt prezentate în Capitolul 7, Secțiunea 6(c)(i). A se vedea D. SCHIEK, „The CJEU Decision in *Mangold*: A Further Twist on Effects of Directives and Constitutional Relevance of Community Equality Legislation” (2006) 35 *IJ* 332.

^[277] A. ERIKSSON, „European Court of Justice: Broadening the Scope of European Non-Discrimination Law” (2009) 7 *I-CON* 731; M. SCHMIDT, „The Principle of Non-Discrimination in Respect of Age: Dimensions of the CJEU’s *Mangold* Judgment” (2005) 7 *German LJ* 522.

^[278] BVerfG, 2 BvR 2661/06, 6 iulie 2010.

^[279] A se vedea, e.g., A. MASSON și C. MICHEAU, „The Werner *Mangold* Case: An Example of Legal Militancy” (2007) 13 *EPL* 587; K. RIESENHUBER, Notă (2007) 3 *European Review of Contract Law* 62.

membre^[280] și să creeze un nou drept social la nivelul UE^[281]. Cu toate acestea, în cauza *Bartsch* și alte cauze ulterioare, Curtea a dat înapoi oarecum cu privire la aplicarea principiului nediscriminării pe motive de vârstă înainte de expirarea termenului de punere în aplicare a directivei^[282], cu toate că a continuat să afirme un principiu general al nediscriminării pe motive de vârstă.

Deși cauze ulterioare au urmărit să valorifice acest nou principiu general al nediscriminării pe motive de vârstă, CEJ s-a concentrat în principal pe dispozițiile Directivei 2000/78/CE privind discriminarea bazată pe vârstă^[283]. În cauza *Kücükdeveci*, cu toate acestea, Curtea a reafirmat în mod clar esența deciziei sale în *Mangold* și a clarificat mai multe aspecte ale hotărârii^[284]. În discuție se afla un litigiu referitor la durata corectă a perioadei de preaviz, în conformitate cu legea germană, în situația concedierii unui angajat care a început să lucreze la o companie înainte de vârsta de 25 de ani. Doamna Kücükdeveci fusese angajată a Swedex pentru o perioadă de mai mult de zece ani, începând de la vârsta de 18 ani. Ea a fost concediată cu preaviz de o lună, în loc de cele patru luni care erau în general obligatorii în cazul concedierii angajaților după trecerea a zece ani de activitate. Potrivit legii germane relevante, perioadele de încadrare în muncă realizate înainte de vârsta de 25 de ani nu urmau să fie luate în considerare la calcularea termenului de preaviz în caz de concediere. În timp ce termenul pentru punerea în aplicare a directivei în acest caz expirase la momentul concedierii, spre deosebire de *Mangold*, cauza privea o dispută între părți private, iar o directivă netranspusă nu ar fi beneficiat, în mod normal, de efect direct „orizontal” în temeiul dreptului UE^[285]. CEJ a fost întrebată dacă legea germană era conformă legislației UE și dacă respectiva cauză ar trebui să fie judecată prin raportare la dreptul primar al UE sau prin raportare la Directiva 2000/78/CE. Făcând trimitere la cauza *Mangold* și la dispoziția privind nediscriminarea de la art. 21 alin. (1) din Carta drepturilor fundamentale, CEJ a hotărât, în *Kücükdeveci*:

27. Din aceste considerații rezultă că principiul general al dreptului Uniunii, care interzice orice discriminare pe motive de vârstă, astfel cum este concretizat în Directiva 2000/78/CE, trebuie să constituie fundamentul cercetării prin care să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în acțiunea principală.

O dispoziție națională precum cea reglementând durata termenului de preaviz era interzisă de principiul general al nediscriminării pe motive de vârstă, „astfel cum este concretizat în Directiva 2000/78/CE”.

Așa cum am văzut în Capitolul 7, cauzele *Mangold* și *Kücükdeveci* confirmă în mod efectiv „efectul direct” al principiului general al egalității de tratament în cazul litigiilor între părți

[280] S. KREBBER, „The Social Rights Approach of the European Court of Justice to Enforce European Employment Law” (2006) 27 Comparative Labour Law and Policy Journal 390, 391.

[281] I. ELIASOPH, „Switch in Time for the European Community – Lochner Discourse and the Recalibration of Economic and Social Rights in Europe” (2007-2008) 14 CJEL 467.

[282] Cauza C-427/06, *Bartsch* [2008] ECR I-7245; de asemenea, cauza C-147/08, *Römer* EU:C:2011:286.

[283] Cauzele C-227/04, *Lindorfer* [2007] ECR I-6767; C-411/05, *Palacios de la Villa* [2007] ECR I-8531; C-267/06, *Maruko* (supra, nota 114); C-427/06, *Bartsch* [2008] ECR I-7245; C-388/07, *Age Concern England* [2009] ECR I-1569; C-88/08, *Hütter* [2009] ECR I-5325; C-499/08, *Andersen* [2010] ECR I-9343; C-45/09, *Rosenblatt* EU:C:2010:601; C-250 și 268/09, *Georgiev* EU:C:2009:549.

[284] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci* EU:C:2010:365.

[285] Supra, Capitolul 7.

private, cel puțin în contextul legislației UE de punere în aplicare a principiului^[286]. În cauza *Römer*, mai mult, Curtea a sugerat, fără a spune acest lucru în mod expres însă, că principiul nediscriminării pe motiv de orientare sexuală este un principiu general al dreptului Uniunii, chiar dacă s-a retras din fața aspectului controversat al cauzei *Mangold*, clarificând faptul că acest caz nu ar fi intra în sfera de aplicare a dreptului UE înainte ca termenul pentru punerea în aplicare a directivei relevante în acest caz să fi expirat^[287].

Principiul general al egalității de tratament impune ca „situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv”^[288]. În cauza *Maruko*, urmată de hotărâri similare în cauzele *Römer*, *Dittrich* și *Hay*, Curtea a statuat că este de competența instanței naționale să verifice dacă un soț supraviețuitor și un partener de viață înregistrat supraviețuitor se aflau într-o „situație comparabilă” cu privire la dreptul la prestații de urmaș, pensii suplimentare sau alte beneficii în temeiul legislației naționale sau al contractelor colective^[289]. Odată ce instanța națională a concluzionat că aceștia se situau pe o poziție comparabilă, excluderea partenerilor de viață de la accesul la beneficiile în cauză a fost considerată o discriminare pe baza orientării sexuale nepermisă în temeiul Directivei-cadru privind ocuparea forței de muncă 2000/78/CE.

Rolul Cartei drepturilor fundamentale în susținerea principiului egalității de tratament în UE este, de asemenea, evident, în cauzele recente privind discriminarea. Am văzut în cauza *Test-Achats* că art. 5 alin. (2) din Directiva 2004/113/CE a fost considerat invalid din cauza neconformității sale cu art. 21 și art. 23 din Carta drepturilor fundamentale^[290]. În cauza *Chatzi*^[291], CEJ a decis că, deși nu exista o prevedere în acest sens în Directiva privind concediul pentru creșterea copilului, legiuitorul național era obligat, în lumină principiului egalității de tratament, să instituie un sistem privind concediul pentru creșterea copilului care să asigure că nevoile specifice ale părinților copiilor gemeni sunt luate în considerare în mod corespunzător.

Cauza C-149/10, *Chatzi/Ipourgos Ikonimikon*

[2010] ECR I-8489

63. Respectarea principiului egalității de tratament, care face parte dintre principiile generale de drept al Uniunii și al cărui caracter fundamental este consacrat la articolul 20 din cartă, are, în punerea în aplicare a dreptului la concediu pentru creșterea copilului, o importanță cu atât mai mare cu cât caracterul fundamental al acestui drept social este el însuși recunoscut la articolul 33 alineatul (2) din cartă.

Dreptul UE privind egalitatea de tratament s-a inspirat ocazional, de asemenea, din jurisprudența CEDO, deși în domeniul dreptului antidiscriminare se pare că dreptul UE a

^[286] A se vedea, de asemenea, cauza C-476/11, *HK Danmark* EU:C:2013:590 și cauzele C-501-506, 540 și 541/12, *Specht* EU:C:2014:2005, pct. 89.

^[287] Cauza C-147/08, *Römer* EU:C:2011:286, pct. 59-63.

^[288] Cauza C-300/04, *Eman și Sevinger* [2006] ECR I-8055, pct. 57; cauza C-227/04, *Lindorfer* (*supra*, nota 263), pct. 63. Pentru o cauză în care se susținea existența unei discriminări pe criteriu de stare civilă, a se vedea cauza C-485/08 P, *Gualtieri* [2010] ECR I-3009, pct. 70-76.

^[289] Cauza C-267/06, *Maruko* (*supra*, nota 114); de asemenea, cauzele F-86/09, *W/Comisia* (*supra*, nota 137); C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg* EU; C-124, 125 și 143/11, *Dittrich, Klinke și Müller* EU:C:2012:771 și C-267/12, *Hay/Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres* EU:C:2013:823.

^[290] Cauza C-236/09, *Test-Achats* (*supra*, nota 80).

^[291] Cauza C-149/10, *Chatzi* [2010] ECR I-8489; cauza C-232/09, *Danosa* EU:C:2010:674, pct. 71.

influențat dezvoltarea dreptului CEDO la fel de mult ca și reversul. Cauze precum *KB/NHS* și *P/S* arată CEJ urmând direcția setată la Strasbourg^[292], în timp ce cauze precum *Stec*, *Goodwin*, *DH* și *Schalk și Kopf* înfățișează CEDO bazându-se pe dreptul și jurisprudența UE^[293]. Cu toate acestea, în ciuda inspirației ocazionale pe care o oferă una alteia, cele două corpuri de drept antidiscriminare la nivel european s-au dezvoltat de-a lungul unor trasee destul de distincte și rămân diferite în mai multe privințe importante^[294].

8. CONCEPTE ȘI PREVEDERI COMUNE ALE LEGISLAȚIEI UE ÎN MATERIA COMBATERII DISCRIMINĂRII

(A) DISCRIMINAREA DIRECTĂ ȘI DISCRIMINAREA INDIRECTĂ

(i) Discriminarea directă

Directivele recente antidiscriminare interzic patru tipuri de discriminare: discriminarea directă, discriminarea indirectă, hărțuirea și instigarea la discriminare. Directiva de reformă privind egalitatea de tratament 2006/54/CE include în definiția discriminării, de asemenea, orice tratament mai puțin favorabil al unei femei legat de sarcină și maternitate. Dacă va fi adoptată, propunerea de directivă privind egalitatea de tratament va include în definiția discriminării și refuzul de a asigura amenajări corespunzătoare pentru persoanele cu dizabilități, ca urmare a dispozițiilor Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap^[295].

Discriminarea directă este forma cea mai evidentă de discriminare și este definită în același mod în directivele adoptate în temeiul art. 19 și în Directiva de reformare privind egalitatea de gen 2006/54/CE:

„discriminare directă”: situația în care o persoană este tratată într-un mod mai puțin favorabil din cauza sexului în comparație cu o altă persoană care este, a fost sau ar fi într-o situație comparabilă^[296].

Constatarea existenței unei discriminări directe se întemeiază pe o evaluare a tratamentului victimei cu un (potențial) comparator. Se pleacă de la premisa că reclamantul a fost tratat într-un mod diferit față de un comparator ipotetic care se afla într-o situație similară și că temeiul pentru tratamentul diferențiat a fost motivul de discriminare interzis.

CEJ a constatat existența unei discriminări directe pe criteriul vârstei în multe cauze referitoare la concediere sau la încetarea forțată a contractului de muncă la atingerea vârstei de

^[292] Cauza C-117/01, *KB* (supra, nota 272), citând cererea nr. 28957/95, *Goodwin c. Regatului Unit*, 11 iulie 2002 și cererea nr. 25680/94, *I c. Regatului Unit*, 11 iulie 2002; cauza C-13/94, *P/S* (supra, nota 265), citând cererea nr. 9532/81, *Rees c. Regatului Unit*, 17 octombrie 1986.

^[293] Cererile nr. 65731/01 și nr. 65900/01, *Stec c. Regatului Unit*, 12 aprilie 2006; cererea nr. 57325/00, *DH și alții c. Republicii Ceha*, 13 noiembrie 2007; cererea nr. 28957/95, *Goodwin* (supra, nota 292); cererea nr. 30141/04, *Schalk și Kopf c. Austriei*, 24 iunie 2006.

^[294] A se vedea, e.g., S. BURRI, „Towards More Synergy in the Interpretation of the Prohibition on Sex Discrimination in European Law?” (2013) 9 *Utrecht Law Review* 80.

^[295] A se vedea supra, nota 143.

^[296] Art. 2 alin. (2) lit. (a) din Directiva 2000/78/CE. Art. 2 din Directiva 2000/43/CE, Directiva 2006/54/CE și proiectul noii directive privind egalitatea de tratament cuprind reglementări practic identice.

pensionare, cum ar fi *Rosenblatt*^[297], *Georgiev*^[298], *Palacios de la Villa*^[299], *Age Concern England*^[300] și *Kleist*^[301], precum și în cazul dispozițiilor care stabilesc o vârstă maximă de recrutare sau profesare în anumite sectoare^[302] sau introducerea unor criterii bazate pe vârstă pentru calcularea prestațiilor de pensie sau de promovare la locul de muncă^[303].

Cu posibila excepție a discriminării bazate pe vârstă, motivele disponibile de justificare legală pentru discriminarea directă sunt diferite și mai înguste decât cele disponibile pentru discriminarea indirectă.

(ii) Discriminarea indirectă

Discriminarea indirectă este o noțiune care a fost discutată în Capitolele 19, 21 și 22 în contextul restricțiilor discriminatorii la libertatea de circulație. Discriminarea indirectă este o noțiune bine cunoscută multor instanțe ca mijloc de combatere și de corectare a discriminării sistemice.

În cazul în care o regulă sau o practică, deși este formulată de manieră aparent neutră, are ca efect dezavantajarea unui procent considerabil mai ridicat de persoane care împărtășesc caracteristicile protejate (sex, origine rasială sau etnică, orientare sexuală, religie, dizabilitate, vârstă), regula sau practica în discuție va fi considerată ca fiind indirect discriminatorie. Noțiunea a fost definită inițial în jurisprudența timpurie a CEJ și în legislația privind sarcina probei^[304] și ulterior în directivele antidiscriminare întemeiate pe art. 19^[305], precum și în versiunea modificată din 2002 a Directivei privind egalitatea între sexe^[306], însă definițiile nu erau uniforme. În prezent, Directiva de uniformizare 2006/54/CE a adoptat definiția din directivele antidiscriminare și a făcut-o general aplicabilă, abandonând definiția mai complicată care cuprindea trimiterea la statistici, care fusese folosită în Directiva privind sarcina probei^[307].

Jurisprudența timpurie care a tratat problematica discriminării indirecte privea dispoziția privind egalitatea de remunerare cuprinsă în tratat. După un început ezitant, în care CEJ a părut să sugereze că discriminarea indirectă nu era acoperită de art. 157 TFUE în absența legislației suplimentare^[308], Curtea a decis ulterior în mod clar că discriminarea indirectă era

[297] Cauza C-45/09, *Rosenblatt* (*supra*, nota 283).

[298] Cauzele C-250 și 268/09, *Georgiev* (*supra*, nota 283).

[299] Cauza C-411/05, *Palacios de la Villa* (*supra*, nota 283).

[300] Cauza C-388/07, *Age Concern England* (*supra*, nota 283).

[301] Cauza C-356/09, *Kleist* EU:C:2010:703.

[302] Cauza C-341/08, *Petersen* [2010] ECR I-47.

[303] Cauza C-529/13, *Felber/Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur* EU:C:2015:20; cauza C-530/13, *Schmitzer/Bundesministerin für Inneres* EU:C:2014:2359; cauza C-515/13, *Poul Landin/Tekniq* EU:C:2015:115.

[304] Directiva 97/80/CE, în prezent abrogată.

[305] A se vedea *supra*, notele 94, 111. A se vedea și proiectul noii directive privind egalitatea de tratament, COM(2008) 426.

[306] Directiva 2002/73/CE, în prezent abrogată.

[307] A se vedea *supra*, nota 109.

[308] A se vedea, e.g., cauza 149/77, *Defrenne* (*supra*, nota 264), pct. 18; cauza 129/79, *Macarthy Ltd/Smith* [1980] ECR 1275, pct. 14-15; cauza C-400/93, *Royal Copenhagen* (*supra*, nota 154), pct. 29-38; cauza C-200/91, *Coloroll* (*supra*, nota 48), pct. 103-104, privind dificultățile de comparare între angajații care fac parte și cei care nu fac parte din aceeași instituție, în scopul dovedirii discriminării; și cauza 157/86, *Murphy/Bord Telecom Eireann* [1988] ECR 673 privind discriminarea în cazul în care un bărbat primea aceeași remunerație cu o femeie pentru prestarea unei munci de valoare inferioară.

acoperită de tratat^[309]. În cauza *Jenkins*, CEJ a hotărât că, deși faptul că munca cu normă parțială era remunerată la un nivel mai redus pe oră decât munca cu normă întreagă nu constituia *per se* o discriminare, se poate deduce o prezumție de discriminare contrară tratatului „dacă se stabilește că un procent considerabil mai redus de femei decât de bărbați prestează numărul minim de ore de lucru pe săptămână necesar pentru a avea posibilitatea de a pretinde nivelul de remunerație pe oră corespunzător normei întregi” și nu există o altă justificare obiectivă pentru diferența în remunerare^[310]. CEJ a statuat că problema justificării obiective trebuia evaluată de instanța națională, angajatorului revenindu-i sarcina de a demonstra că aceasta se baza pe ceva legitim, și nu pe sexul lucrătorului.

În afară de discriminarea împotriva lucrătorilor cu normă parțială, discriminarea împotriva celor care au luat concediu pentru creșterea copilului, precum și discriminarea în favoarea celor care au luat concediu pentru îngrijirea copilului au fost, de asemenea, considerate ca reprezentând discriminare indirectă pe criterii de sex^[311]. Pe de altă parte, s-a considerat că discriminarea pe baza datei de recrutare din partea altor angajatori nu constituie o discriminare indirectă pe baza vârstei^[312].

Dezvoltând jurisprudența timpurie cu privire la egalitatea de remunerare, cele două directive întemeiate pe art. 19, Directiva privind egalitatea de gen din 2006 și noua propunere de directivă privind egalitatea de tratament conțin o definiție practic identică a discriminării indirecte.

Articolul 2 alin. (1) lit. (b) pct. (i) din Directiva 2000/78/CE prevede:

o discriminare indirectă se produce atunci când o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră poate avea drept consecință un dezavantaj special pentru persoane de o anumită religie sau cu anumite convingeri, cu un anumit handicap, de o anumită vârstă sau de o anumită orientare sexuală, în raport cu altă persoană, cu excepția cazului în care această dispoziție, acest criteriu sau această practică este obiectiv justificată de un obiectiv legitim, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv nu sunt adecvate și necesare.

Aceeași definiție, adaptată însă la terenul special pe care îl acoperă directivele, poate fi găsită atât în art. 2 din Directiva 2000/43/CE, cât și art. 2 al Directivei 2006/54/CE. Celelalte directive privind egalitatea interzic și ele discriminarea indirectă, iar CEJ le-a interpretat într-un mod similar^[313].

(iii) Hărțuirea și instigarea la discriminare

Spre deosebire de legislația de la începuturi privind egalitatea de remunerare și de tratament în domeniul egalității de gen, directivele antidiscriminare mai recente interzic în mod explicit atât hărțuirea, cât și orice instigare la discriminare.

^[309] Cauza 96/80, *Jenkins/Kingsgate (Clothing Productions) Ltd* [1981] ECR 911. AG Warner a arătat în cauză că femeile constituiau 90% din lucrătorii cu normă parțială din Uniune.

^[310] *Idem*, pct. 12.

^[311] Cauza C-7/12, *Reižneice* EU:C:2013:410; cauza C-173/13, *Leone/Garde des Sceaux* EU:C:2014:2090.

^[312] Cauza C-132/11, *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt* EU:C:2012:329.

^[313] A se vedea, e.g., în contextul art. 4 alin. (1) din Directiva 79/7/CEE privind securitatea socială de stat, cauza 30/85, *Teuling/Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie* [1987] ECR 2497. Pentru interacțiunea dintre Acordul-cadru privind concediul pentru creșterea copilului și Directiva privind egalitatea de tratament, în privința interzicerii discriminării indirecte împotriva celor care au beneficiat de concediu pentru creșterea copilului, în majoritate femei, a se vedea cauza C-7/12, *Reižneice* EU:C:2013:410.

Hărțuirea este definită la art. 2 alin. (3) din Directiva 2000/43/CE și Directiva 2000/78/CE și, într-o formulare aproape identică, la art. 2 alin. (1) lit. c) al Directivei 2006/54/CE^[314], ca fiind:

situația în care se manifestă un comportament indezirabil legat de unul din motivele prevăzute la art. 1, care are ca obiectiv sau ca efect lezarea demnității unei persoane și crearea unui mediu de intimidare, ostil, degradant, umilitor sau ofensator. În acest context, noțiunea de hărțuire poate fi definită în conformitate cu legislațiile și practicile naționale ale statelor membre.

În cauza *Coleman*, Curtea a decis că interzicerea hărțuirii nu este limitată la persoanele care au ele însele o dizabilitate, ci acoperă și hărțuirea legată de dizabilitatea copilului unei persoane care nu suferă, ea însăși, de o dizabilitate^[315].

Interzicerea „instigării la discriminare” împotriva oricărei persoane, pentru oricare dintre motivele de discriminare prohibite, nu este definită mai detaliat în directive și încă nu a fost clarificată prin litigii. Toate directivele impun acum, de asemenea, ca statele să adopte măsuri eficiente pentru a preveni victimizarea reclamanților sau represaliile împotriva acestora.

(B) EXCEPȚII ȘI JUSTIFICĂRI

(i) Justificarea discriminării directe. Generalități

Discriminarea directă este mai strict reglementată decât discriminarea indirectă și poate fi justificată numai pe baza unuia dintre motivele limitate sau pe baza excepțiilor prevăzute în tratate sau în legislația secundară, nefiind susceptibilă de o „justificare obiectivă” mai deschisă.

Cu titlu de excepție în această materie, cu privire la discriminarea pe criteriu de vârstă, art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78/CE pare să permită o justificare obiectivă deschisă pentru discriminarea directă bazată pe vârstă^[316]. În cauza *Age Concern England*, CEJ a abordat problema dacă există o diferență între testul de justificare obiectivă a discriminării *indirecte pe toate motivele* de la art. 2 alin. (2) lit. (b) și testul de justificare obiectivă a discriminării *directe numai pe criteriu de vârstă* de la art. 6 alin. (1)^[317]. În ciuda argumentului Regatului Unit pentru existența unui singur test, în interesul securității juridice, CEJ, deși fără a da

^[314] Art. 2 alin. (1) lit. (d) din Directiva 2006/54/CE cuprinde o definiție mai exactă a „hărțuirii sexuale”, ca fiind „situația în care un comportament indezirabil cu conotație sexuală se manifestă în mod fizic, verbal sau nonverbal, având ca obiect sau ca efect prejudicierea demnității unei persoane și în special crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator”; K. ZIPPEL, „Gender Equality Politics in the Changing European Union: The European Union Anti-Discrimination Directive and Sexual Harassment”, Harvard Center for European Studies Working Paper 134/2006, disponibil la adresa <http://aei.pitt.edu/9027/1/Zippe134.pdf>.

^[315] A se vedea *supra*, nota 125.

^[316] A se vedea și art. 4 alin. (5) din Directiva 2004/113/CE privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii. Art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78/CE dispune că „statele membre pot prevedea că un tratament diferențiat pe motive de vârstă nu constituie o discriminare atunci când este justificat în mod obiectiv și rezonabil, în cadrul dreptului național, de un obiectiv legitim, în special de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare și necesare”. Art. 6 alin. (1) lit. (a) continuă exemplificând unele măsuri discriminatorii care ar putea avea caracter justificat. În cauza C-447/09, *Prigge, Fromm, Lambach/Deutsche Lufthansa AG* EU:C:2011:573, CJUE a decis că siguranța traficului aerian nu constituia un obiectiv acoperit de art. 6 alin. (1) din Directivă.

^[317] Cauza C-388/07, *Age Concern England* (*supra*, nota 283).

niciun detaliu cu privire la diferențele dintre ele, a indicat faptul că domeniul de aplicare și funcția art. 2 alin. (2) lit. (b) și ale art. 6 alin. (1) nu sunt identice:

**Cauza C-388/07 R, Age Concern England/Secretary of State for Business,
Enterprise and Regulatory Reform**

[2009] ECR I-1569

CEJ

65. Trebuie subliniat că [articolul 6] se adresează statelor membre și le impune, fără a aduce atingere marjei de apreciere de care acestea dispun în materie de politică socială, să stabilească legitimitatea obiectivului urmărit în limita unui standard ridicat aplicabil în materie de probațiune.

66. Fără a fi necesar, în speță, să se stabilească dacă acest standard aplicabil în materie de probațiune este mai ridicat decât cel aplicabil în cadrul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2000/78, trebuie arătat că dacă o dispoziție, un criteriu sau o practică nu constituie, din cauza unei justificări obiective în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din această directivă, o „discriminare” în sensul acesteia, nu este, așadar, necesar, prin definiție, să se recurgă la articolul 6 alineatul (1) din această directivă, care, astfel cum reiese de la punctul 62 din prezenta hotărâre, are în special rolul de a permite justificarea anumitor diferențe de tratament care, în lipsa acestei din urmă dispoziții, ar constitui astfel de discriminări.

În centrul hotărârii CEJ stă ideea că standardul cerut pentru justificarea unei discriminări directe bazate pe vârstă în temeiul art. 6 alin. (1) este unul înalt, și, în consecință, sarcina probei este oneroasă, dat fiind că o discriminare directă, spre deosebire de o discriminare indirectă în conformitate cu art. 2 alin. (2), este prezumtiv incompatibilă cu dreptul UE^[318].

În afară de această dispoziție din art. 6 privind discriminarea pe criteriu de vârstă din Directiva 2000/78/CE, CEJ, în unele dintre cauzele sale timpurii în materie de egalitate, a părut a lua în considerare posibilitatea de a justifica discriminarea directă bazată pe sex în domeniul remunerării. Deși nu a declarat niciodată efectiv că discriminarea *directă* în privința remunerării, nu numai cea indirectă, poate fi „justificată obiectiv”, CEJ a examinat totuși, într-o serie de cauze, dacă bărbații și femeile care par *prima facie* a fi plătiți diferit pentru desfășurarea unei munci de aceeași valoare se pot „afla pe poziții diferite” în realitate, astfel că remunerarea inegală nu ar constitui, în fapt, discriminare.

În cauza *Birds Eye Walls*, CEJ a statuat că plata unor pensii anticipate diferite bărbaților și femeilor nu constituia o discriminare, din moment ce aceștia nu se situau pe o poziție similară în privința aspectelor relevante^[319]. Această hotărâre a fost confirmată recent în cauza *Hlozek*^[320]. În cauza *Abdoulaye*, CEJ a decis că situația unui lucrător de sex masculin nu era comparabilă cu cea a unui lucrător de sex feminin în cazul în care avantajul acordat special femeii este menit să echilibreze dezavantajele profesionale inerente concediului de maternitate, care apar pentru lucrătoare ca urmare a faptului a nu fi prezentă la locul de muncă^[321]. În cauza *Griesmar*, CEJ a examinat argumentul în sensul că acordarea unui spor

^[318] A se vedea și cauza C-477/09, *Prigge* (*supra*, nota 316), pentru o interpretare mai riguroasă a obiectivelor legitime care pot fi invocate în temeiul art. 6 alin. (1).

^[319] Cauza C-132/92, *Birds Eye* (*supra*, nota 83). Hotărârea a contrastat negativ și cu hotărârea pronunțată anterior de CJUE în cauza 69/80, *Worringham* (*supra*, nota 76). Pentru critici, a se vedea B. FITZPATRICK, „Equality in Occupational Pension Schemes” (1994) 23 *ILJ* 155.

^[320] Cauza C-19/02, *Hlozek* (*supra*, nota 193).

^[321] Cauza C-218/98, *Abdoulaye/Régie nationale des usines Renault SA* [1999] ECR I-5723, pct. 18-20; C. MCGLYNN, Notă (1999) 24 *ELRev* 202.

de vechime în muncă la calculul pensiilor pentru lucrătoarele (nu lucrătorii) care au avut copii nu constituie discriminare, din moment ce pozițiile lucrătorilor de sex feminin și masculin nu erau comparabile în această privință^[322]. În cele din urmă, CEJ a respins argumentul, pe motiv că situațiile lor puteau într-adevăr să fie comparabile, în cazul în care lucrătorul de sex masculin își asumase sarcina de creștere a copiilor. De asemenea, hotărârea *Griesmar* a atras atenția și asupra unui alt motiv posibil pentru justificarea practicilor de remunerare aparent discriminatorii, și anume prevederile legate de „acțiunea pozitivă”, discutate în detaliu mai jos.

(ii) *Justificarea discriminării directe: securitatea publică, ordinea publică și sănătatea publică*

În cauza *Johnston*, Curtea a respins argumentul în sensul că statele membre ar putea invoca o excepție generală de „siguranță publică” aplicabilă întregului tratat, în mod similar cu derogările speciale prevăzute expres în contextul liberei circulații a persoanelor, serviciilor, mărfurilor și al situațiilor militare grave^[323].

Cu toate acestea, art. 2 alin. (5) din Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă 2000/78/CE a introdus o formă de derogare de la interdicția discriminării, pentru motive legate de protecția siguranței publice. De remarcat, cu toate acestea – reflectând din nou lipsa de uniformitate în natura și sfera protecției juridice a UE împotriva diferitelor forme de discriminare –, nici Directiva 2000/43/CE cu privire la rasă și nici Directiva reformată privind egalitatea de gen nu conțin o astfel de derogare.

Articolul 2 alin. (5) din Directiva 2000/78/CE prevede:

Prezenta directivă nu aduce atingere măsurilor prevăzute de legislația națională care, într-o societate democratică, sunt necesare pentru securitatea publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor penale, protecția sănătății publice și protecția drepturilor și libertăților semenilor.

Curtea a abordat problema derogării pe motiv de sănătate publică în cauza *Petersen*^[324]. Un medic dentist contestase o prevedere a dreptului german potrivit căreia autorizația de a exercita activitatea de medic aflat în relații contractuale cu casa de asigurări de sănătate expiră la sfârșitul trimestrului în cursul căruia medicul împlinește vârsta de 68 de ani. Dentiștii în cauză aveau în continuare dreptul de a profesa în afara sistemului obligatoriu de asigurări de sănătate, însă 90 % din pacienți erau asigurați prin acest sistem obligatoriu. Guvernul german a susținut că tratamentul diferențiat era justificat de mai multe obiective: (i) protecția sănătății pacienților asigurați în cadrul sistemului obligatoriu de asigurări de sănătate, în condițiile în care se presupune scăderea performanței dentiștilor începând cu o anumită vârstă; (ii) menținerea echilibrului financiar al sistemului de sănătate german; și (iii) repartizarea între generații a posibilităților de încadrare în muncă.

Curtea a evaluat primele două obiective în contextul excepției de sănătate publică de la art. 2 alin. (5), și a decis că măsura ar putea fi compatibilă cu art. 2 alin. (5), dacă aceasta urmărea prevenirea unui risc de atingere gravă adusă echilibrului financiar al sistemului de

^[322] Cauza C-366/99, *Griesmar* (supra, nota 53).

^[323] Cauza 222/84, *Johnston/Chief Constable of the RUC* [1986] ECR 1651; de asemenea, cauza C-273/97, *Sirdar/Army Board* [1999] ECR I-7403; cauza C-285/98, *Kreil/Bundesrepublik Deutschland* [2000] ECR I-69.

^[324] Cauza C-341/08, *Petersen* (supra, nota 302).

securitate socială în vederea atingerii unui nivel înalt de protecție a sănătății. Pe de altă parte, dacă obiectivul urmărit este protecția sănătății pacienților, considerată din perspectiva competenței dentiștilor, măsura nu era justificată de această excepție, din moment ce mijloacele întrebuintate nu erau necesare pentru a obține atingerea obiectivului urmărit^[325]. Curtea a subliniat, de asemenea, lipsa de consecvență a măsurii, din moment ce limita de vârstă se impunea numai medicilor din cadrul sistemului contractual cu casa de asigurări de sănătate, în afara acestui sistem putând profesa la orice vârstă.

În cauza *Prigge*, în timp ce obiectivul siguranței traficului aerian se afla, fără îndoială, în conexiune cu obiectivele privind sănătatea și siguranța publică, CJUE a decis că o dispoziție a unui contract colectiv care interzicea piloților să continue să lucreze în această calitate după vârsta de 60 de ani era disproporționată față de obiectivul privind sănătatea publică sau siguranța publică în cauză^[326].

(iii) Justificarea discriminării directe: excepția privind cerința profesională

Toate directivele antidiscriminare importante prevăd o excepție privind cerința (în sens de *exigență* – *n.r.*) profesională. Articolul 4 din Directivele 2000/43/CE și 2000/78/CE și art. 14 alin. (2) din Directiva 2006/54/CE mențin esența excepției calificării profesionale care era cuprinsă anterior în Directiva 76/207/CEE. Articolul 4 din Directiva 2000/78/CE prevede:

Statele membre pot să prevadă că un tratament diferențiat bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 1 nu constituie o discriminare atunci când, având în vedere natura unei activități profesionale sau condițiile de exercitare a acesteia, caracteristica în cauză constituie o cerință profesională esențială și determinantă, astfel încât obiectivul să fie legitim, iar cerința să fie proporțională.

Întinderea acestei cerințe profesionale în contextul egalității de gen a fost examinată în cauza *Moșele de sex masculin*^[327]. Curtea a constatat că legislația britanică care limita accesul bărbaților la profesia de moașă era în conformitate cu excepția privind cerințele profesionale din Directiva 76/207/CEE, în lumina faptului că „sensibilitățile personale” puteau juca un rol important în relația dintre moașă și pacientă (deși, aparent, nu și în relația dintre ginecolog și pacientă). Cu toate acestea, câteva decade mai târziu, se pare că profesia de moașă este deschisă bărbaților pe tot teritoriul UE, ilustrând astfel natura evoluționară a excepției privind calificarea profesională^[328].

Prevederea a fost, de asemenea, examinată în cauza *Johnston*, în care *Royal Ulster Constabulary* (RUC – jandarmeria britanică din Irlanda de Nord – *n.r.*), a încercat să își justifice decizia de a nu angaja femei ca membri cu normă întreagă ai unității RUC^[329]. Guvernul britanic a susținut că în cazul în care s-ar permite femeilor să poarte și să folosească arme de foc, acestea ar risca mai mult să devină ținta unor asasinat. Curtea a acceptat argumentul Regatului Unit fără a solicita vreo dovadă care să susțină sugestia că femeile nu ar

[325] *Idem*, pct. 52.

[326] Cauza C-447/09, *Prigge, Fromm, Lambach/Deutsche Lufthansa AG* EU:C:2011:573.

[327] Cauza 165/82, *Comisia/Regatul Unit* [1983] ECR 3431.

[328] Pentru discuții, a se vedea C. BARNARD, *EU Employment Law* (ed. a 4-a, Oxford University Press, 2012) 365.

[329] Cauza 222/84, *Johnston* (*supra*, nota 323).

putea fi antrenate pentru a folosi armele de foc la fel de sigur și eficient ca și bărbații^[330]. Prin urmare, Curtea a recunoscut că sexul ofițerilor de poliție putea constitui un „factor determinant” în îndeplinirea anumitor activități de poliție^[331]. Evaluarea proporționalității deciziei a fost lăsată în seama instanței naționale^[332].

Întrebări similare au fost înaintate Curții în cauzele *Sirdar* și *Kreil*^[333]. În cauza *Sirdar*, o femeie a a cărei încadrare ca bucătar în cadrul *Royal Marines* (*pușcașii marini britanici – n.r.*) fusese respinsă, a contestat politica acestora de a exclude femeile din cadrul serviciului pe motiv că prezența lor ar fi incompatibilă cu cerința „interoperabilității”, adică „necesitatea ca fiecare soldat din cadrul marinei, indiferent de specializarea sa, să fie capabil să lupte în cadrul unei unități de comando”. CEJ a statuat că aceasta putea fi justificată ca o cerință profesională pe motiv că trupele marinei militare reprezentau o forță excepțională și redusă menită să stea în prima linie de atac.

În cauza *Kreil*, reclamanta contesta o interdicție mai generală din dreptul german care bloca accesul femeilor la posturile militare care implicau folosirea armelor și le permiteau accesul numai în cadrul serviciilor medicale și de muzică militară. Aici, CEJ a decis că, din moment ce derogarea de la art. 2 alin. (2) din Directiva 76/207/CEE era menită să se aplice numai în cazul unor activități determinate, sfera și întinderea acestei interdicții depășeau chiar și discreția acordată statelor membre în momentul adoptării măsurilor pe care le considerau necesare în vederea garantării securității publice.

Hotărârea *Kreil* a avut un mare impact, nu în ultimul rând datorită faptului că Constituția federală a Germaniei îndepărta, la acel moment, femeile din funcții care implicau folosirea armelor^[334]. Prevederea constituțională relevantă a fost modificată ulterior pentru a prevedea că femeile nu puteau fi obligate să desfășoare o funcție armată.

La rândul său, această situație a dat naștere cauzei *Dory*, în care un bărbat german a atacat faptul că serviciul militar obligatoriu era aplicabil numai în cazul bărbaților, nu și al femeilor. În opinia lui Dory, aceasta constituia o discriminare între bărbați și femei în privința accesului la muncă, din moment ce necesitatea de a satisface stagiul militar obligatoriu îi întârzia intrarea pe piața muncii și îi crea un dezavantaj în comparație cu o femeie aflată pe o poziție similară. În loc să abordeze această cauză în contextul excepției privind cerințele profesionale, CEJ a acceptat totuși un argument al guvernului german pe care îl respinsese în *Kreil* și în cauzele anterioare, și anume că această cauză nu se încadra în domeniul de aplicare a dreptului UE.

Cauza C-186/01, *Dory/Bundesrepublik Deutschland*

[2003] ECR I-2479

39. Decizia Republicii Federale Germania de a-și asigura apărarea, în parte, prin intermediul unui serviciu militar obligatoriu, este expresia unei astfel de organizări militare în cazul căreia dreptul comunitar nu este, în consecință, aplicabil.

[330] FREDMAN (*supra*, nota 154) 128; G. MORE, „Equal Treatment of the Sexes: What does «Equal» Mean?” (1993) 1 Feminist Legal Studies 45, 52-53.

[331] A se vedea și cauza 318/86, *Comisia/Franța* [1988] ECR 3559, pct. 27.

[332] Cauza 222/84, *Johnston* (*supra*, nota 323), pct. 39.

[333] Cauza C-273/97, *Sirdar/Army Board* [1999] ECR I-7403; cauza C-285/98, *Kreil/Bundesrepublik Deutschland* [2000] ECR I-69; P. KOUTRAKOS, Notă (2000) 25 ELRev 433.

[334] M. TRYBUS, „Sisters in Arms: EC Law and Sex Equality in the Armed Forces” (2003) 9 ELJ 631.

40. Este adevărat că limitarea serviciului militar obligatoriu numai pentru bărbați antrenează, de regulă, pentru cei vizați, o întârziere în derularea carierei lor profesionale, chiar dacă serviciul militar permite unora dintre cei solicitați să obțină o formare complementară sau să urmeze ulterior o carieră militară.

41. Totuși, întârzierea cauzată carierei profesionale a recruților constituie o consecință inevitabilă a alegerii făcute de statul membru în ceea ce privește organizarea militară și nu înseamnă că această alegere intră în sfera de aplicare a dreptului comunitar. Într-adevăr, existența unor consecințe negative asupra accesului la încadrarea în muncă nu poate avea ca efect, fără a uzurpa competențele proprii statelor membre, constrângerea statului membru în cauză fie să extindă asupra femeilor obligația serviciului militar și, prin urmare, să impună acestora aceleași dezavantaje în materie de acces la încadrarea în muncă, fie să elimine serviciul militar obligatoriu.

Deși raționamentul din *Dory* s-ar fi putut aplica la fel de ușor în cazul „opțiunii de organizare militară” adoptată de Germania în *Kreil*, CEJ a fost probabil impulsionată de preocupări practice în *Dory*. Dacă ar fi urmat logica din hotărârile sale anterioare și ar fi reținut că serviciul militar obligatoriu numai pentru bărbați constituia discriminare sexuală, ar fi lăsat Germaniei opțiunea de a elimina complet serviciul militar obligatoriu sau de a extinde serviciul obligatoriu și asupra femeilor. Prima variantă ar fi fost în mod cert privită ca imixtiune importantă a dreptului UE în chestiunile militare naționale, în timp ce a doua ar fi implicat o alegere controversată din perspectivă socială^[335].

În cauza *Wolf*, CEJ a abordat problema naturii dispoziției privind cerința profesională în contextul Directivei-cadru privind ocuparea forței de muncă 2000/78/CE^[336]. Reclamantul a contestat o dispoziție germană care stabilea vârsta maximă pentru recrutarea de funcționari în cadrul serviciului tehnic intermediar de pompieri la 30 de ani. Deși instanța de trimitere a prezentat problema ca raportându-se la caracterul justificat sau nu al unei discriminări directe pe criteriul vârstei, în temeiul art. 6 alin. (1) din directivă, CEJ s-a concentrat în schimb pe dispoziția privind cerința profesională de la art. 4 alin. (1)^[337]. Curtea a subliniat că tocmai caracteristica legată de unul dintre motivele de discriminare, în acest caz aptitudinea fizică, iar nu motivul pe care se bazează tratamentul diferențiat (vârsta) trebuie să constituie o cerință profesională esențială și determinantă^[338].

Curtea a considerat că trebuie să fie îndeplinite patru condiții familiare pentru ca o măsură națională care restrânge sau derogă de la un drept sau libertate UE^[339] sau care oferă o justificare obiectivă pentru discriminarea indirectă^[340] să fie justificată ca fiind o cerință profesională în temeiul art. 4 alin. (1). În primul rând, obiectivul urmărit trebuie să fie legitim; în al doilea rând, caracteristica cerută trebuie să constituie o cerință profesională esențială și determinantă pentru activitatea profesională în cauză sau pentru exercitarea acesteia; în al treilea rând, caracteristica trebuie să fie o cerință legată de vârstă (sau de unul din celelalte motive de discriminare enumerate); și, în al patrulea rând, măsura națională trebuie să fie necesară și proporțională^[341]. În *Wolf*, CEJ a acceptat datele statistice furnizate de guvernul german pentru a arăta că aptitudinea fizică necesară pentru a efec-

[335] *Ibidem*; M. TRYBUS, Notă (2003) 40 CMLRev 1269; G. ANAGOSTARAS, Notă (2003) 28 ELRev 713.

[336] Cauza C-229/08, *Wolf* [2010] ECR I-1.

[337] *Idem*, pct. 32. Privind latitudinea CJUE de a reformula întrebările adresate în cadrul mecanismului trimerilor preliminare pentru a oferi un răspuns util, a se vedea Capitolul 13.

[338] *Idem*, pct. 35.

[339] A se vedea Capitolele 19, 21, 22 și 23 privind justificarea restricțiilor impuse libertății de circulație.

[340] Cauza C-170/84, *Bilka* (*supra*, nota 40).

[341] *Idem*, pct. 36.

tua activități de stingere a incendiilor este legată de vârsta unei persoane și a considerat că cele patru condiții sunt respectate în cazul legislației naționale de acest fel.

În cauza *Vital Perez*, prin comparație, Curtea a decis că, deși deținerea unor anumite aptitudini fizice ar putea fi considerată o cerință profesională esențială și determinantă în scopul angajării ca ofițer de poliție locală, stabilirea unei limite de vârstă care impunea recrutarea doar a ofițerilor sub 30 de ani era disproporționată și, prin urmare, nu intra sub incidența art. 4 alin. (1)^[342]. În mod similar, în cauza *Prigge*, în timp ce, în principiu, a impune ca piloții să posede anumite caracteristici fizice (care variază cu vârsta) ar fi constituit o cerință legitimă, cu toate acestea, prevederea dintr-un contract colectiv care statua că raportul de muncă al piloților înceta în mod automat odată cu împlinirea vârstei de 60 de ani – deși legislația la nivel național și internațional autoriza desfășurarea activităților de pilotare, în anumite condiții, până la vârsta de 65 de ani – era disproporționată și nu se încadra în dispozițiile art. 4 alin. (1)^[343].

(iv) *Justificarea discriminării directe: justificarea obiectivă a discriminării directe pe criteriul vârstei*

Așa cum am văzut mai sus, Directiva 2000/78/CE conține o excepție specială la interdicția discriminării pe motive de vârstă în domeniul ocupării forței de muncă. Articolul 6 alin. (1) prevede:

Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 2 alineatul (2), statele membre pot prevedea că un tratament diferențiat pe motive de vârstă nu constituie o discriminare atunci când este justificat în mod obiectiv și rezonabil, în cadrul dreptului național, de un obiectiv legitim, în special de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare și necesare.

Tratamentul diferențiat se poate referi în special la:

- (a) aplicarea unor condiții speciale de acces la un loc de muncă și la formarea profesională, de încadrare și de muncă, inclusiv a condițiilor de concediere și de remunerare, pentru tineri, lucrători în vârstă și pentru cei care au persoane în întreținere, pentru a favoriza integrarea lor profesională sau pentru a le asigura protecția;
- (b) stabilirea unor condiții minime de vârstă, de experiență profesională sau de vechime în muncă, pentru accesul la încadrare în muncă sau pentru anumite avantaje legate de încadrarea în muncă;
- (c) stabilirea unei vârste maxime pentru încadrare, bazată pe formarea necesară pentru postul respectiv sau pe necesitatea unei perioade de încadrare rezonabile înaintea pensionării.

Această dispoziție a făcut până în prezent obiectul a numeroase litigii. În cauza *Mangold*, Curtea a examinat o dispoziție a dreptului german care autoriza încheierea unor contracte de muncă pe durată determinată cu lucrătorii în vârstă de 52 de ani sau mai mult, fără justificarea unor motive obiective^[344]. Deși scopul legii – de a promova integrarea profesională a lucrătorilor șomeri de vârstă mai înaintată, care s-ar putea confrunta cu dificultăți în a găsi un loc de muncă – a fost considerat a fi unul legitim în sensul art. 6 alin. (1), CEJ a decis că, în ciuda discreției largi de care dispun statele membre în alegerea măsurilor

[342] Cauza C-416/13, *Mario Vital Pérez/Ayuntamiento de Oviedo* EU:C:2014:2371.

[343] Cauza C-447/09, *Prigge, Fromm, Lambach/Deutsche Lufthansa AG* EU:C:2011:573.

[344] A se vedea supra, nota 275.

de politică socială și de ocupare a forței de muncă, măsura națională în discuție depășea ceea ce era necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

Multe dintre cauzele care au apărut în temeiul art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78/CE au vizat caracterul justificat sau nu al pensionării obligatorii la o anumită vârstă, pe diferite motive^[345]. În cauza *Palacios de la Villa*^[346], un angajat a contestat încetarea automată a contractului său de muncă la împlinirea de către acesta a vârstei de pensionare obligatorie prevăzută într-o convenție colectivă. După ce a stabilit că măsura constituie o discriminare directă pe criterii de vârstă aflată în domeniul de aplicare a Directivei 2000/78/CE, CEJ a examinat dacă aceasta poate fi justificată în temeiul art. 6 alin. (1), chiar dacă legea națională în cauză nu făcea referire în mod expres la un obiectiv legitim referitor la politica națională, piața muncii sau formarea profesională:

Cauza C-411/05, *Félix Palacios de la Villa/Cortefiel Servicios SA*

[2007] ECR I-8531

CEJ

56. Din articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2000/78 nu se poate deduce că o lipsă de precizie a reglementării naționale în cauză cu privire la obiectivul urmărit ar avea ca efect excluderea automată a posibilității justificării sale în temeiul acestei dispoziții.

(...)

62. Plasată astfel din nou în contextul său, dispoziția tranzitorie unică vizează, așadar, să normalizeze piața națională a ocupării forței de muncă, în special în scopul eliminării șomajului.

(...)

64. Legitimitatea unui astfel de obiectiv de interes general nu poate fi pusă la îndoială în mod rațional, întrucât politica de ocupare a forței de muncă, precum și situația pe piața muncii figurează printre obiectivele enunțate în mod expres la articolul 6 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2000/78, iar, potrivit articolului 2 primul paragraf prima liniuță UE și articolului 2 CE, promovarea unui nivel de ocupare a forței de muncă ridicat reprezintă una dintre finalitățile urmărite atât de către Uniunea Europeană, cât și de Comunitate.

65. În plus, Curtea a apreciat deja că promovarea încadrării în muncă reprezintă în mod incontestabil un obiectiv legitim al politicii sociale sau al politicii de ocupare a forței de muncă a statelor membre (a se vedea în special C-208/05 [2007] ECR I-181, punctul 39) și această apreciere trebuie în mod cert să se aplice unor instrumente ale politicii pieței naționale a muncii care au ca obiectiv ameliorarea șanselor de acces la viața activă a anumitor categorii de lucrători.

66. Prin urmare, un obiectiv de natură celui avut în vedere de reglementarea în cauză în acțiunea principală trebuie, în principiu, să fie considerat ca justificând „în mod obiectiv și rezonabil”, „în cadrul dreptului național”, după cum prevede articolul 6 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2000/78, un tratament diferențiat bazat pe vârstă, stipulat de statele membre.

[Promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă și încurajarea recrutării au fost astfel acceptate de Curte ca fiind obiective de politică legitime. În ceea ce privește proporționalitatea măsurii, CEJ a subliniat din nou marja largă de apreciere de care beneficiază autoritățile naționale în acest domeniu și a considerat că măsura era, probabil, proporțională.]

69. După cum reiese deja din termenii „dispoziții specifice care pot varia după situația statelor membre”, care figurează în considerentul (25) al Directivei 2000/78, aceasta este în special situația în

[345] Pentru discuții, a se vedea E. DEWHURST, „The Development of EU Case-Law on Age Discrimination in Employment: «Will You Still Need Me? Will You Still Feed Me? When I'm Sixty-Four»” (2013) 19 ELJ 517; D. SCHIEK, „Age Discrimination Before the CJEU – Conceptual and Theoretical Issues” (2011) 48 CMLRev 777.

[346] Cauza C-411/05, *Palacios de la Villa* (supra, nota 283).

ceea ce privește alegerea, pe care autoritățile naționale interesate o pot efectua, de a prelungi durata vieții active a lucrătorilor sau, dimpotrivă, de a prevedea ieșirea la pensie mai rapidă a acestora, în funcție de considerente de ordin politic, economic, social, demografic și/sau bugetar și având în vedere situația, astfel cum se prezintă aceasta concret pe piața muncii dintr-un anumit stat membru.

(...)

72. Or, nu pare irațional ca autoritățile unui stat membru să aprecieze că o măsură precum cea în cauză în acțiunea principală poate fi corespunzătoare și necesară pentru atingerea obiectivului legitim invocat în cadrul politicii naționale de ocupare a forței de muncă și care constă în promovarea ocupării integrale a forței de muncă prin favorizarea accesului la piața muncii.

Ampla marjă de apreciere acordată statelor membre în cauzele *Mangold* și *Palacios de la Villa* a fost condiționată într-o oarecare măsură în cauza *Age Concern England*, în care o organizație de caritate britanică a contestat o prevedere de drept din Regatul Unit care permitea unui angajator să concedieze lucrătorii sub vârsta de 65 de ani, atunci când ajungeau la vârsta de pensionare stabilită de către angajator, în cazul în care o astfel de măsură constituia un mijloc proporțional pentru atingerea unui scop legitim^[347]. CEJ a clarificat faptul că obiectivele politice legitime enumerate la art. 6 alin. (1) erau mai degrabă exemplificative decât exhaustive și a hotărât că obiectivul legitim al unei măsuri naționale ar putea fi dedus din contextul său, în cazul în care nu era exprimat de manieră explicită^[348].

Cu toate acestea, CEJ a distins obiectivele legitime care se încadrează în politica de ocupare a forței de muncă sau politica socială și care aveau o natură publică de „motive pur individuale care sunt specifice situației angajatorului, precum reducerea costurilor sau îmbunătățirea competitivității”, chiar dacă a recunoscut în același timp că uneori ar putea exista o relație strânsă între acestea^[349]. „Simplele afirmații generale” ar risca să submineze eficacitatea interdicției discriminării pe motive de vârstă cuprinse în Directivă, iar în ceea ce privește discriminarea directă bazată pe vârstă, standardul în materie de probațiune aplicabil statelor membre este unul ridicat^[350].

În cauza *Petersen*, Curtea a considerat că legislația germană potrivit căreia autorizația de a exercita activitatea de medic dentist aflat în relații contractuale cu casa de asigurări de sănătate expira la împlinirea vârstei de 68 de ani constituia un mijloc proporțional pentru atingerea obiectivului legitim de a îmbunătăți oportunitățile tinerilor care intrau pe piața forței de muncă în această categorie specială^[351]. În mod similar, în cauza *Georgiev*, o lege care prevedea pensionarea obligatorie a profesorilor universitari care au împlinit vârsta de 68 de ani și încheierea doar a unor contracte pe durată determinată după împlinirea vârstei de 65 de ani a fost considerată ca fiind un mijloc proporțional de urmărire a scopului legitim de a încuraja recrutarea în învățământul universitar prin oferirea unor poziții de profesor unor persoane mai tinere^[352]. În cauza *Rosenblatt*, Curtea a statuat că un regim care permitea încetarea automată a contractelor de muncă la atingerea vârstei de pensionare, care servea scopului politic legitim de a promova o mai bună repartizare între generații a posibilităților de încadrare în muncă, era proporțional în cazul în care schema

[347] Cauza C-388/07, *Age Concern England* (supra, nota 283).

[348] *Idem*, pct. 43-45.

[349] *Idem*, pct. 46.

[350] *Idem*, pct. 51 și pct. 65. A se vedea și supra, nota 317 și textul.

[351] Cauza C-341/08, *Petersen* (supra, nota 302).

[352] Cauzele C-250 și 268/09, *Georgiev* (supra, nota 283).

era suficient de flexibilă pentru a permite încheierea de acorduri individuale sau colective între angajatori și angajați care să permită continuarea relațiilor de muncă după vârsta de pensionare^[353]. Hotărâri similare au fost pronunțate de către Curte în cauzele *Fuchs și Köhler*^[354] și *Hörnfeldt*^[355], cu toate că în cauza *Dansk Jurist* refuzul acordării unui salariu de disponibilizare (*availability pay*) unui funcționar public care a fost disponibilizat la vârsta 65 de ani, vârstă la care ar fi avut dreptul, însă nu și obligația de a se pensiona, a fost considerat a fi un mod disproporționat de a urmări un obiectiv legitim al statului^[356].

Probabil cea mai cunoscută dintre cauzele de discriminare pe criteriu de vârstă a fost cea introdusă de Comisie împotriva Ungariei, în care CJUE a reținut că sistemul național care impunea pensionarea obligatorie a judecătorilor, procurorilor și notarilor la atingerea vârstei de 62 de ani, în ciuda scopului său, aparent legitim, de a institui o structură de vârstă mai echilibrată în aceste profesii, era disproporționat^[357]. De fapt, concedierea judecătorilor și a procurorilor a fost considerată la scară largă a face parte dintr-o campanie politică a unui guvern maghiar autoritar menită să submineze independența sistemului judiciar, iar procedura în constatarea încălcării obligațiilor inițiată de Comisie a fost una dintre puținele acțiuni luate de UE – în absența unei acțiuni politice din partea Consiliului sau a invocării mecanismului de sancționare prevăzut de art. 7 TUE^[358] – pentru a contesta politicile din ce în ce mai represive și neliberale din Ungaria^[359].

În afară de pensionarea obligatorie, statele au căutat să justifice în fața Curții multe alte forme de discriminare directă pe criteriu de vârstă, iar justificarea acestora a fost evaluată. În cauza *Hutter*, prima dintr-o serie de astfel de cauze^[360], CEJ a susținut că, deși obiectivele de promovare a integrării pe piața muncii a tinerilor care au urmat studii profesionale și de a nu oferi învățământului secundar un tratament mai puțin favorabil decât formării profesionale erau legitime, legislația națională care excludea perioadele de încadrare în muncă realizate înainte de vârsta de 18 ani de la a fi luate în considerare cu ocazia stabilirii etapelor la care funcționarii publici ar obține grade profesionale era disproporționată față de aceste obiective^[361]. În mod similar, în cauza *Kücükdeveci*, discutată mai sus^[362], Curtea a reținut că, deși obiectivele legislației naționale care excludea perioadele de activitate realizate înainte de vârsta de 25 de ani de la a fi luate în considerare la calcularea termenului de preaviz în caz de concediere erau legitime, mijloacele utilizate nu erau nici adecvate, și nici necesare^[363].

În cauzele *Henning și Mai*^[364] și *Specht*^[365], Curtea a decis că, deși obiectivul de a lua în considerare și a recompensa experiența unui angajat este unul legitim, în sensul art. 6

[353] Cauza C-45/09, *Rosenblatt* (supra, nota 283).

[354] Cauzele C-159 și C-160/10, *Fuchs și Köhler* EU:C:2011:508.

[355] Cauza C-141/11, *Hörnfeldt* EU:C:2012:421.

[356] Cauza C-546/11, *Dansk Jurist* EU:C:2013:603.

[357] Cauza C-286/12, *Comisia/Ungaria* EU:C:2012:687.

[358] A se vedea Capitolul 11 (supra, notele 82, 63 și textul).

[359] Pentru comentarii, a se vedea U. BELAVUSAU, „On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: *Commission v. Hungary*” (2013) 50 CMLRev 1145.

[360] E.g., Cauza C-530/13, *Schmitzer/Bundesministerin für Inneres* EU:C:2014:2359; cauza C-529/13, *Felber/Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur* EU:C:2015:20; cauza C-515/13, *Poul Landin/Tekniq* EU:C:2015:115.

[361] Cauza C-88/08, *Hütter* (supra, nota 283).

[362] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci* (supra, nota 284).

[363] *Ibidem*.

[364] Cauzele C-297 și C-298/10, *Henning și Mai* [2011] ECR I-7965.

[365] Cauza C-501/12, *Specht și alții* EU:C:2014:2005.

alin. (1), un criteriu întemeiat pe durata activității ar constitui un mod mai adecvat și proporțional de a atinge acest scop decât un criteriu bazat pe vârstă.

Curtea a examinat, de asemenea, dacă normele naționale care stabilesc o vârstă *minimă* de recrutare sau o vârstă *maximă* pentru anumite profesii pot fi justificate. În cauza *Vital Pérez*, deși CJUE a respins argumentul guvernului spaniol că stabilirea unei vârste maxime pentru recrutarea ofițerilor de poliție locală era destinată să promoveze distribuția echilibrată între grupe de vârstă, a considerat totuși că o condiție de vârstă ar putea să se bazeze pe cerințele postului legate de formare și pe necesitatea unei perioade de încadrare rezonabile înaintea pensionării sau a transferului^[366]. Cu toate acestea, în ciuda legitimității obiectivelor, nu exista nicio legătură rezonabilă între cerințele speciale de vârstă și aceste obiective. În mod similar, impunerea printr-o convenție colectivă a unei limite de vârstă de 60 de ani pentru exercitarea activității de pilot, în cauza *Prigge*, deși adoptată în vederea atingerii unui obiectiv legitim de siguranță publică, a fost considerată disproporționată^[367].

În cauza *HK Danmark*, Curtea a decis că excepția prevăzută la art. 6 alin. (2) din directivă, care permitea stabilirea de către stat a unei vârste pentru *admiterea sau eligibilitatea* în regimurile profesionale de securitate socială sau pentru *a beneficia de prestații* în cadrul unor astfel de regimuri trebuie să fie interpretată restrictiv, și că aceasta nu acoperă discriminarea bazată pe vârstă în stabilirea, de către angajator, a *cuantumului contribuțiilor*^[368]. Setarea cuantumului contribuțiilor de manieră discriminatorie în funcție de vârstă ar putea, totuși, să fie justificată în temeiul art. 6 alin. (1), în cazul în care instanța națională constată că această stabilire este o modalitate proporțională de a se asigura că o proporție mai mare a contribuțiilor în discuție este rezervată pentru a acoperi riscurile de deces, incapacitate, și boli grave, a căror apariție este statistic mai probabilă pentru lucrătorii în vârstă. În mod similar, în cauza *Odar*, criteriile bazate pe vârstă folosite în cadrul unui sistem de pensii profesionale pentru calcularea compensației pentru lucrătorii care au fost concediați nu erau justificate în temeiul art. 2 alin. (2), dar ar putea fi justificate în temeiul art. 6 alin. (1), ca un mijloc proporțional pentru realizarea unei distribuții echitabile a resurselor financiare limitate în cadrul unui plan social^[369]. Cu toate acestea, în situația de fapt a cauzei, s-a constatat că sistemul în discuție presupunea o discriminare nejustificată pe motiv de dizabilitate^[370].

(v) Justificarea discriminării indirecte: justificarea obiectivă

Extinderea criteriului formal al discriminării directe pentru a include formele mai puțin evidente, dar uneori chiar mai răspândite de discriminare indirectă a constituit o evoluție importantă. Cu toate acestea, evoluția paralelă a unui concept la fel de larg de justificare obiectivă a redus impactul acestei extinderi. Astfel cum am văzut mai sus, definiția discriminării indirecte din directivele bazate pe art. 18, precum și din Directiva 2006/54/CE;

^[366] Cauza C-416/13, *Mario Vital Pérez/Ayuntamiento de Oviedo* EU:C:2014:2371.

^[367] Cauza C-447/09 (*supra*, nota 343).

^[368] Cauza C-476/11, *HK Danmark (Kristensen)/Experian AS* EU:C:2013:590.

^[369] Cauza C-152/11, *Odar* EU:C:2012:772. Pentru o discuție privind „intersectorialitatea” variilor criterii de discriminare cu discriminarea pe motiv de vârstă, a se vedea D. SCHIEK, „Age Discrimination Before the CJEU – Conceptual and Theoretical Issues” (2011) 48 CMLRev 777.

^[370] A se vedea *supra*, nota 134.

art. 2 alin. (1) lit. (b), integrează acum noțiunea de „justificare obiectivă” în cadrul definiției înseși.

Ceea ce poate constitui o justificare obiectivă rămâne neclar. CEJ lasă adeseori instanțele naționale să decidă asupra acestui aspect, determinând posibilitatea menținerii unor diferențe între instanțele diferitelor state membre referitor la justificarea unei politici indirect discriminatorii. Curtea a oferit însă o oarecare orientare, declarând anumite motive de justificare ca fiind prea generale și arătând că altele ar putea fi suficiente. Cea mai mare parte a acestor cauze au apărut în domeniul egalității de gen, începând cu problema remunerației egale, însă, în prezent, raționamentul este în egală măsură aplicabil tuturor motivelor și formelor de discriminare acoperite de noile directive antidiscriminare^[371].

În cauza *Bilka*, referitoare la eligibilitatea lucrătorilor cu normă parțială pentru un program profesional de pensii, CEJ a formulat un test al justificării obiective foarte apropiat de testul proporționalității dezvoltat pentru situația examinării justificărilor statului pentru restricțiile privind libera circulație a mărfurilor și serviciilor^[372].

Cauza 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH/Karin Weber von Hartz*

[1986] ECR 1607

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 119 CEE a devenit art. 157 TFUE]

CEJ

33. *Bilka* susține, în observațiile depuse, că excluderea lucrătorilor cu normă parțială de la beneficiul unui regim de pensii profesionale urmărește în exclusivitate să descurajeze recurgerea la munca cu normă parțială. *Bilka* arată în acest sens că în mod normal, lucrătorii cu normă parțială refuză să lucreze serile și sâmbăta. În consecință, pentru a putea asigura prezența unui număr suficient de lucrători în timpul acestor intervale orare, era necesar să facă munca cu normă întreagă mai atrăgătoare decât munca cu normă parțială, limitând accesul la sistemul profesional de pensii numai la lucrătorii cu normă întreagă.

(...)

36. Ține de competența instanței naționale, care este singura în măsură să aprecieze faptele, să determine dacă și în ce măsură motivele expuse de un angajator pentru a explica adoptarea unei practici de remunerare care se aplică indiferent de sexul lucrătorului, dar care afectează în realitate mai mult femeile decât bărbații, pot fi considerate ca fiind motive economice justificate în mod obiectiv. În cazul în care instanța națională constată că mijloacele alese de *Bilka* răspund unei necesități reale a întreprinderii, că sunt apte să atingă obiectivul urmărit de aceasta și sunt necesare în acest scop, împrejurarea că măsurile în cauză afectează un număr mult mai mare de lucrători de sex feminin decât de sex masculin nu este suficientă pentru a dovedi că ele reprezintă o încălcare a articolului 119.

Cu alte cuvinte, o măsură indirect discriminatorie poate fi justificată în cazul în care, în primul rând, măsura răspunde unei „necesități reale” a angajatorului; în al doilea rând, măsurile sunt „apte” să atingă obiectivele pe care le urmăresc și, în final, măsurile sunt „necesare” pentru realizarea acelor obiective. În cauza *Bilka*, Curtea a lăsat în cele din urmă în seama instanței naționale aplicarea testului proporționalității.

^[371] Pentru justificarea discriminării indirecte pe motiv de dizabilitate, a se vedea cauza C-356/12, *Glatzel* EU:C:2013:350.

^[372] A se vedea în special Capitolele 19, 21 și 22.

În cauza *Rinner-Kühn*, deși, *prima facie*, o prevedere legislativă care excludea lucrătorii cu normă parțială de sub incidența unei prevederi privind remunerația în caz de boală era, în principiu, contrară scopului art. 157, ea era susceptibilă de justificare obiectivă^[373]. Cu toate acestea, justificarea oferită de guvern în acest caz a fost considerată necorespunzătoare, bazându-se pe o generalizare cu privire la lipsa relativă de integrare a lucrătorilor cu normă parțială. Totuși, caracteristici generale cum ar fi durata serviciului sau vechimea au fost acceptate de către Curte ca oferind o justificare prezumtivă în cauze cum ar fi *Cadman*^[374].

În cauza *Elsner-Lakeberg*, CEJ a acceptat că, deși obligarea lucrătorilor cu normă parțială și a celor cu normă întreagă să își depășească timpul lunar de lucru cu trei ore pentru a fi eligibili pentru plata orelor suplimentare era, în aparență, un tratament egal, acest fapt era în realitate indirect discriminatoriu față de lucrătorii cu normă parțială, prin aceea că impunea o povară mai mare asupra lor, solicitându-le să lucreze un procentaj mai ridicat din orele lor lunare obișnuite^[375]. Apoi, a rămas în sarcina instanței naționale să stabilească dacă această discriminare putea fi justificată obiectiv.

În cauzele *Bötel*^[376], *Lewark*^[377] și *Freers*^[378], CEJ a recunoscut că, deși plata unei compensații pentru participarea la cursuri de formare a lucrătorilor cu normă întreagă, în condiții mai favorabile decât cea pentru lucrătorii cu normă parțială^[379] era susceptibilă să discrimineze indirect femeile, era totuși posibil ca o astfel de discriminare să fie justificată prin referire la obiective social-politice, fără nicio legătură cu criteriul sexului^[380]. În cauza *Danfoss*, CEJ a examinat ce tipuri de justificare pentru discriminarea indirectă în privința criteriilor de remunerare suplimentară, precum mobilitatea, pregătirea și durata serviciului angajaților, ar putea fi acceptabile^[381]. CEJ a statuat că, deși criteriile puteau fi în principiu neutre, ele ar putea de asemenea să fie aplicate de așa manieră încât să dezavantajeze femeile. Mai mult, dacă mobilitatea însemna entuziasm și inițiativă, în opinia CEJ aceasta constituia un criteriu neutru, însă, dacă însemna capacitatea de adaptare la orarul și locul de muncă, ea putea dezavantaja femeile, ca urmare a îndatoririlor familiale și din gospodărie, a căror răspundere le revine atât de des.

În cauzele *Kowalska* și *Nimz*, discriminarea indirectă izvorâtă dintr-o prevedere a unui acord de negociere colectivă a fost considerată de CEJ ca încălcând tratatul, în afară de

[373] Cauza 171/88, *Rinner-Kühn* (*supra*, nota 32). A se vedea și cauza C-189/91, *Kirsammer-Hack/Nurhan Sidal* [1993] ECR I-6185.

[374] Cauza C-17/05, *Cadman* (*supra*, nota 381); cauza C-486/08, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols/Land Tirol* [2010] ECR I-3527, pct. 41-46; cauzele C-395 și 396/08, *INPS/Bruno, Pettini, Lotti, Mateucci* [2010] ECR I-5119, pct. 69-75, privind justificarea obiectivă în sensul Acordului-cadru privind munca pe fracțiune de normă în temeiul Directivei 97/81/CE.

[375] Cauza C-285/02, *Elsner-Lakeberg/Land Nordrhein-Westfalen* [2004] ECR I-5861.

[376] Cauza C-360/90, *Bötel* (*supra*, nota 34).

[377] Cauza C-457/93, *Lewark* (*supra*, nota 34).

[378] Cauza C-278/93, *Freers* (*supra*, nota 34).

[379] Era probabil discutabil dacă baza de acordare a remunerației acorda într-adevăr un tratament preferențial lucrătorilor cu normă întreagă: a se vedea cauza C-457/93, *Lewark* (*supra*, nota 34) AG Jacobs; J. SHAW, Notă (1997) 22 ELRev 256, 259.

[380] A se confrunta cu opinia AG Darmon în cauza C-278/93, *Freers* (*supra*, nota 34) 1179-1180, care a conchis că normele naționale nu erau, în acele circumstanțe, justificate în mod obiectiv.

[381] Cauza 109/88, *Danfoss* (*supra*, nota 158); cauza C-17/05, *Cadman/Health & Safety Executive* [2006] ECR I-9583, pct. 33-39.

cazul în care putea fi justificată obiectiv^[382]. Încercarea din *Nimz* de a oferi o justificare globală pentru reguli care discriminau lucrătorii cu normă parțială, susținând că lucrătorii cu normă întreagă aveau mai multă experiență și obțineau mai repede decât lucrătorii cu normă parțială aptitudini și calificări legate de activitatea lor, a fost respinsă de Curte ca reprezentând simple generalizări. Instanța națională este singura în măsură să aprecieze, într-o anume situație, dacă acea dispoziție se justifică prin motive obiective sau nu^[383].

În cauza *Schnorbus*, CEJ a decis că discriminarea indirectă a femeilor în privința accesului la formarea juridică practică ar putea fi justificată în mod obiectiv, pentru a compensa întârzierea survenită în cursul carierei bărbaților din cauza satisfacerii stagiului militar sau civil obligatoriu, precum și că tratamentul preferențial nu era disproporționat, din moment ce acesta era limitat la o durată de maxim douăsprezece luni^[384]. În cauza *JämO*, diferențele în orele de lucru ar putea constitui o justificare obiectivă, însă angajatorul ar trebui să demonstreze că așa stăteau lucrurile în realitate^[385].

În *Hill și Stapleton*, însă, discriminarea celor care împărțeau activitatea (în majoritate covârșitoare femei) în privința metodei de determinare a creșterii progresive a remunerației, nu putea fi justificată pe o serie de motive inacceptabile oferite de către *Revenue Commissioners (Comisarii pentru venituri – n.r.)*, care includeau evitarea costurilor crescute^[386]. CEJ a atras atenția în hotărârea sa asupra tipului specific de discriminare indirectă implicată – adică a persoanelor care împart aceeași activitate – reținând că pentru împărțirea activității optau în majoritate femeile care încercau să combine lucrul cu îndatoririle casnice și că protecția femeilor în cadrul vieții de familie și la locul de muncă „în același fel ca în cazul bărbaților” constituia un principiu recunoscut de dreptul UE ca fiind „corolarul firesc” al principiului egalității de tratament. Implicațiile acestei cauze par a fi că pârâul ale cărui practici subminează acest principiu are o sarcină și mai imperativă de a justifica o astfel de discriminare indirectă.

Neajunsurile testului discriminării indirecte/justificării obiective, în efortul de a promova egalitatea de gen au fost semnalate frecvent^[387], dat fiind modelul masculin pe care se bazează în general conceptul de discriminare folosit și relativa ușurință cu care obiectivele comerciale ale întreprinderilor sau ale angajatorului pot învinge o susținere în sensul că a avut loc o discriminare indirectă^[388]. Pe de altă parte, se poate spune că hotărâri cum ar fi *Hill și Stapleton*, *Seymour-Smith* și *Kutz-Bauer*^[389] ne înfățișează o Curte care adoptă o

[382] Cauza C-33/89, *Kowalska* (supra, nota 28); cauza C-184/89, *Nimz* (supra, nota 31). În cauzele C-3/99, 409 și 425/92, 34, 50 și 78/93, *Stadt Lengerich/Helmig* [1994] ECR I-5727, Curtea a decis că nu exista discriminare indirectă în cazul în care acordurile colective limitau plata orelor suplimentare la cazurile în care erau depășite orele fixate pentru lucrătorii cu normă întreagă. A se compara cu cauza C-285/02, *Elser-Lakeberg* (supra, nota 375). A se vedea și cauza C-236/98, *JämO* (supra, nota 36), privind plata suplimentară a „orelor nepotrivite”.

[383] Cauza C-184/89, *Nimz* (supra, nota 31), pct. 14.

[384] Cauza C-79/99, *Schnorbus/Land Hessen* [2000] ECR I-10997.

[385] Cauza C-236/98, *JämO* (supra, nota 36), pct. 61-62.

[386] Cauza C-243/95, *Hill/The Revenue Commissioners and Department of Finance* [1998] ECR I-3739; cauza C-77/02, *Steinicke* (supra, nota 38); cauza C-187/00, *Kutz-Bauer/Freie und Hansestadt Hamburg* [2003] ECR I-2741, deși CJUE a judecat această cauză pe baza Directivei 76/207/CE privind egalitatea de tratament, nu ca pe o cauză privind egalitatea de remunerare; C. MCGLYNN și C. FARRELLY, „Equal Pay and the «Protection of Women within Family Life»” (1999) 24 ELRev 202.

[387] FREDMAN (supra, nota 154) 125.

[388] A se vedea, e.g., cauza C-189/91, *Kirsammer-Hack* (supra, nota 373); cauza C-297/93, *Grau-Hupka/Stadtgemeinde Bremen* [1994] ECR I-5535; T. HERVEY, „Small Business Exclusion in German Dismissal Law” (1994) 23 ILJ 267.

[389] Cauza C-243/95, *Hill* (supra, nota 386); cauza C-167/97, *Seymour-Smith* (supra, nota 29), pct. 71-73; cauza C-187/00, *Kutz-Bauer* (supra, nota 386), pct. 54-60.

abordare mai robustă în momentul examinării „justificărilor obiective” oferite de state pentru măsurile legislative indirect discriminatorii.

(C) MĂSURILE POZITIVE

Dispoziții care permit, dar care nu impun adoptarea de „măsuri pozitive”, denumite uneori „acțiuni pozitive” (*affirmative action* – cunoscute uneori și sub denumirea de „discriminare pozitivă” – *n.r.*), sunt cuprinse atât în tratatele UE, cât și în legislația secundară. În ceea ce privește dreptul primar, art. 157 alin. (4) TFUE prevede:

Pentru a asigura în mod concret o deplină egalitate între bărbați și femei în viața profesională, principiul egalității de tratament nu împiedică un stat membru să mențină sau să adopte măsuri care să prevadă avantaje specifice menite să faciliteze exercitarea unei activități profesionale de către sexul mai slab reprezentat, să prevină sau să compenseze dezavantaje în cariera profesională.

Articolul 23 din Carta drepturile fundamentale permite, de asemenea, „menținerea sau adoptarea de măsuri care să prevadă avantaje specifice în favoarea sexului sub-reprezentat”.

Prima prevedere privind măsurile pozitive din dreptul secundar al UE se găsea la art. 2 alin. (4) din Directiva privind egalitatea de tratament 76/207/CEE. Articolul 2 alin. (4) permitea luarea unor măsuri de corectare a inegalității dintre bărbați și femei și de „promovare a egalității de șanse între bărbați și femei, în special prin înlăturarea inegalităților de fapt care afectează șansele femeilor”. Articolul 3 din Directiva de reformă 2006/54/CE a înlocuit această prevedere și a aliniat-o cu termenii art. 157 alin. (4) TFUE. Articolul 3 are în prezent următorul conținut:

Statele membre pot să mențină sau să adopte măsuri în sensul articolului 157 alineatul (4) din tratat, pentru a asigura în mod concret o deplină egalitate între bărbați și femei în viața profesională.

O prevedere similară privind măsurile pozitive se regăsește în cele două directive antidiscriminare întemeiate pe art. 19. Articolul 5 din Directiva 2000/43/CE și art. 7 Directiva 2000/78 prevăd:

Pentru a se asigura deplina egalitate în viața profesională, principiul egalității de tratament nu împiedică nici un stat membru să mențină sau să adopte măsuri specifice destinate a preveni sau compensa dezavantajele legate de unul din motivele [reglementate].

Articolul 7 alin. (2) din Directiva 2000/78/CE cuprinde prevederi suplimentare referitoare la persoanele cu dizabilități, care permit statelor membre să „mențină sau să adopte dispoziții privind protecția sănătății și a securității la locul de muncă (...) sau măsuri privind crearea sau menținerea de dispoziții sau de facilități în vederea salvagădării sau încurajării integrării acestora în câmpul muncii”.

La început, art. 2 alin. (4) a fost interpretat restrictiv de către Curte, astfel că o dispoziție a dreptului francez care permitea contractelor colective să prevadă drepturi speciale pentru

femei – inclusiv program de lucru mai redus pentru femeile în vârstă, obținerea concediului atunci când copilul era bolnav, acordarea de zile suplimentare de concediu în legătură cu copiii – a fost considerată ca nefiind justificată^[390]. Franța nu demonstrase în mod corespunzător că „păstrarea generalizată a unor drepturi speciale pentru femei” ar reduce cazurile efective de inegalitate în viața socială^[391]. Argumentul Comisiei pentru condamnarea legii franceze consta în recunoașterea unui pericol ca legislația UE să cristalizeze distribuția existentă a muncii domestice în cadrul familiei, din moment ce autoriza menținerea unor condiții discriminatorii pentru o perioadă nedeterminată și lăsa îndepărtarea lor la latitudinea celor două părți ale industriei^[392].

În cauza *Lommers*, CEJ a confirmat compatibilitatea cu art. 2 alin. (4) a unui sistem instituit în cadrul unui minister pentru a combate reprezentarea foarte redusă a femeilor, într-o situație „caracterizată de o insuficiență dovedită a facilităților adecvate și accesibile de îngrijire a copilului”^[393]. Conform sistemului, ministerul a pus la dispoziția personalului său un număr limitat de locuri subvenționate la creșă și a rezervat aceste locuri numai personalului feminin, permițând accesul funcționarilor bărbați numai în cazuri individuale de urgență. CEJ a decis că acest sistem poate fi acceptabil, cu condiția ca excepția urgenței să fie interpretată în sensul permiterii oricăror funcționari de sex masculin care se ocupau singuri de copii să aibă acces la locurile la creșă în aceleași condiții ca funcționarii de sex feminin. În timp ce situația din *Lommers* era diferită față de cea din cauza *Comisia/Franța*, în sensul că nu implica păstrarea generalizată a drepturilor pentru femei, ci se referea la un avantaj bine determinat, acordat în încercarea de a combate subreprezentarea femeilor într-un anumit context de muncă, CEJ a arătat, cu toate acestea, disponibilitatea de a accepta măsuri de acțiune pozitivă, chiar și în cazul în care se bazează pe premisa că femeile sunt principalii îngrijitori ai copiilor în cadrul familiilor compuse din doi părinți.

Pe de altă parte, în cauza *Roca Álvarez*, CEJ a decis că nici art. 157 alin. (4) TFUE și nici art. 2 alin. (4) din Directivă nu permit o lege care să prevadă că angajații de sex feminin ar putea lua concediu pe parcursul primelor nouă luni după nașterea copilului lor, în timp ce angajații de sex masculin în aceeași situație nu aveau dreptul la aceeași concediu, cu excepția cazului în care mama copilului avea, de asemenea, calitatea de angajat^[394]. O măsură de acest fel era, în opinia Curții, susceptibilă de a perpetua o distribuție tradițională a rolurilor bărbaților și femeilor, prin menținerea bărbaților într-un rol subsidiar față de cel al femeilor în ceea ce privește exercițiul îndatoririlor părintești^[395].

Potrivit argumentației unor autori, chiar și în cazul în care măsurile pozitive de acest tip presupun riscul de a perpetua stereotipurile, legea nu ar trebui să ignore un dezavantaj existent efectiv, care este în mare măsură împărtășit de către membrii unui grup^[396]. Abordările diferite adoptate în *Comisia/Franța*, *Lommers* și *Roca Álvarez* sugerează că CEJ continuă să se confrunte cu această tensiune, fără a asuma o poziție consecventă, fie

[390] Cauza 312/86, *Comisia/Franța* [1988] ECR 6315.

[391] *Idem*, pct. 15.

[392] *Idem*, pct. 17. A se vedea argumentația asemănătoare a AG Jacobs la pct. 14 al Concluziilor sale în cauza 373/89, *Integrity/Rouvroy* [1990] ECR 4243 privind „discriminarea pozitivă” în privința prestațiilor naționale de securitate socială în favoarea femeilor, cauză în care Curtea a constatat încălcarea principiului egalității de tratament din Directiva 79/7/CEE.

[393] Cauza C-476/99, *Lommers* (*supra*, nota 39).

[394] Cauza C-104/09, *Roca Álvarez* [2010] ECR I-8661.

[395] *Idem*, pct. 36-37.

[396] FREDMAN (*supra*, nota 154) 129.

pentru, fie împotriva măsurilor pozitive despre care s-ar putea susține că vin să consolideze rolurile și responsabilitățile tradiționale, în special în ceea ce privește îngrijirea copiilor. Cu toate acestea, atunci când aceste măsuri au o întindere cuprinzătoare și caracter general și atunci când acestea sunt mai degrabă legislative decât caracteristice unui anume angajator, pare mai puțin probabil ca ele să fie „salvate” prin prevederea referitoare la „măsuri pozitive”.

În timp ce cauzele discutate mai sus se referă, în cea mai mare parte, la scheme de acordare a unui concediu suplimentar de îngrijire a copiilor sau a unor prestații suplimentare pentru creșterea copiilor pentru femeile care lucrează, cele mai controversate măsuri pozitive au fost cele care privesc accesul femeilor la ocuparea forței de muncă sau la promovarea la locul de muncă. Regimurile privind măsuri pozitive din cea de-a doua categorie au primit o lovitură din partea CEJ la mijlocul anilor '90, prin hotărârea *Kalanke*^[397]. În această cauză, CEJ a statuat că art. 2 alin. (4) reprezenta o derogare de strictă interpretare de la dreptul la egalitatea de tratament. Pe cale de consecință, o lege regională germană care prevedea că, în cazul în care candidații de sex diferit care fuseseră selectați pentru promovare aveau aceleași calificări, trebuie să se acorde prioritate femeilor în sectoarele în care erau subreprezentate (adică unde constituiau mai puțin de jumătate din personal), încalcă directiva. Faptul că sistemul Bremen implica un procent „flexibil”, nu unul „rigid” și era menit să înlăture dezavantajele cu care se confruntau femeile, precum și perpetuarea inegalităților din trecut, din cauza cărora puține femei dețineau funcții importante, era insuficient pentru a-l aduce în sfera art. 2 alin. (4):

22. O reglementare națională care garantează prioritatea absolută și necondiționată a femeilor cu ocazia angajării sau a promovării merge dincolo de ideea de promovare a egalității de șanse și depășește limitele excepției prevăzute la articolul 2 alineatul (4) al directivei.

23. În plus, trebuie să adăugăm că un astfel de sistem, în măsura în care urmărește să stabilească o egalitate de reprezentare a femeilor raportat la bărbați, în toate gradele și nivelurile unei funcții, substituie promovării egalității de șanse vizată la articolul 2 alineatul (4), rezultatul la care se poate ajunge numai prin punerea în aplicare a unei astfel de egalități de șanse.

Hotărârea *Kalanke* a ocazionat un potop de critici și de comentarii, nu numai din partea grupurilor de interes ale femeilor și ale juriștilor din mediul academic și profesional^[398], ci și din partea Comisiei Europene înseși, care a emis o comunicare privind interpretarea hotărârii^[399]. Comisia a adoptat poziția că nu toate procentele ar fi ilicite și a enumerat o serie de măsuri de acțiune pozitivă care, în opinia sa, ar fi acceptabile în ciuda hotărârii. Ea a propus, de asemenea, o modificare/clarificare a termenilor art. 2 alin. (4) pentru a prevedea că un procent flexibil de tipul celui în discuție în *Kalanke* nu contravine directivei, atât timp cât nu acorda în mod automat prioritate sexului subreprezentat, ci permitea evaluarea circumstanțelor speciale ale unei persoane într-un anumit caz^[400].

În cauza ulterioară și similară *Marschall*, avocatul general Jacobs a sugerat că, inclusiv dacă trebuiau luate în considerare circumstanțele individuale ale candidaților, o măsură națio-

[397] Cauza C-450/93, *Kalanke/Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECR I-3051.

[398] L. CHARPENTIER, Notă [1996] RTDE 281; S. DAGMAR, Notă (1996) 25 ILJ 239; S. MOORE, Notă (1996) 21 ELRev 156; A. PETERS, Notă (1996) 2 ELJ 177; S. PRECHAL, Notă (1996) 33 CMLRev 45; D. SCHIEK, Notă (1996) 25 ILJ 239; L. SENDEN, Notă (1996) 3 MJ 146; E. SZYSZCZAK, Notă (1996) 59 MLR 876; S. FREDMAN, Notă (1997) 113 LQR 575.

[399] COM(96) 88.

[400] [1996] JO C179/8.

nală care acorda prioritate femeilor asupra bărbaților în cadrul sectoarelor subreprezentate, în condițiile în care candidații aveau aceleași calificări, ar constitui totuși o încălcare a Directivei privind egalitatea de tratament^[401]. El a criticat modificarea explicativă propusă de Comisie la art. 2 alin. (4) și a considerat criticile exprimate la adresa hotărârii *Kalanke* ca fiind „greșit concepute”^[402]. Cu toate acestea, CEJ nu a urmat concluziile sale și a restrâns sfera hotărârii *Kalanke* în sensul propunerii Comisiei, confirmând că, deși o regulă care garantează „prioritatea absolută și necondiționată” a femeilor este inadmisibilă, un procent mai flexibil care permitea luarea în considerare a circumstanțelor individuale se încadrează în termenii actuali ai art. 2 alin. (4).

Marschall se referea la o lege regională germană care prevedea că acolo unde erau mai puțini bărbați decât femeile într-o funcție ierarhic mai înaltă în cadrul unei ramuri profesionale, femeile trebuiau să primească prioritate la promovare, în cazul unor aptitudini, competențe și performanțe profesionale echivalente, afară numai dacă motive specifice unui candidat de sex masculin înclinau balanța în favoarea acestuia. Spre deosebire de procedura din *Kalanke*, în cadrul căreia singurul stat membru intervenient a fost Regatul Unit, care a sprijinit reclamantul împotriva dreptului german, în *Marschall* au intervenit cinci guverne pentru a sprijini compatibilitatea măsurii legislative pozitive cu dreptul UE. Numai Regatul Unit și Franța s-au opus acesteia. CEJ a făcut distincție între regula din *Kalanke* și cea din *Marschall*, făcând trimitere la „clauza de salvagardare”^[403], și a adoptat un punct de vedere mai nuanțat cu privire la șansele „egale” ale bărbaților și ale femeilor pe piața muncii.

Cauza C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein Westfalen

[1997] ECR I-6363

CEJ

29. Or, astfel cum au precizat Landul și mai multe alte guverne interveniente, se pare că, și la calificări egale, candidații masculini tind să fie promovați cu precădere, față de candidații de sex feminin, în special ca urmare a unor prejudecăți și idei preconcepute cu privire la rolul și aptitudinile femeii în cadrul vieții active, precum și a temerii că, spre exemplu, femeile își întrerup mai des cariera, că datorită îndatoririlor casnice și familiale, ele își organizează timpul de muncă de o manieră mai puțin flexibilă sau că absentează mult mai frecvent datorită sarcinii, a nașterilor și a perioadelor de alăptare.

30. Din aceste motive, simplul faptul că doi candidați de sex diferit au calificări egale nu înseamnă că au și șanse egale.

31. Rezultă că sfera de aplicare a articolului 2 alineatul (4) poate cuprinde o reglementare națională conform căreia, cu ocazia unei promovări, femeile care au aceeași calificare cu cea a concurenților de sex masculin beneficiază, sub rezerva clauzei de salvagardare, de un tratament preferențial în sectoarele în care sunt subreprezentate, atât timp cât o astfel de reglementare poate contribui la contracararea efectelor prejudiciabile care rezultă pentru candidații de sex feminin din atitudinile și comportamentele descrise mai sus, precum și la reducerea pe această cale a inegalităților de fapt care pot exista în realitatea socială.

[401] Cauza C-409/95, *Hellmut Marschall/Land Nordrhein Westfalen* [1997] ECR I-6363.

[402] *Idem*, pct. 47 al Concluziilor sale.

[403] A se vedea și rolul semnificativ jucat de „clauza de excepție”, în cauza C-476/99, *Lommers* (*supra*, nota 39); cauza C-380/01, *Schneider/Bundesminister für Justiz* [2004] ECR I-1389, în care instanța națională aplicase hotărârea *Kalanke* și *Marschall* pentru a reține că o lege austriacă, în lipsa unei clauze de salvagardare, era incompatibilă cu dreptul UE.

32. Totuși, trebuie să amintim că, întrucât articolul 2 alineatul (4) reprezintă o derogare de la un drept individual consacrat de directivă, această măsură națională de favorizare specială a candidaților de sex feminin nu poate garanta prioritatea absolută și necondiționată a femeilor, cu ocazia unei promovări, fără a depăși limitele excepției prevăzute în această dispoziție (*Kalanke*, punctele 21 și 22).

33. Contrar reglementării în cauză în hotărârea *Kalanke*, o reglementare națională care, la fel ca cea din litigiul principal, conține o clauză de salvagardare, nu depășește aceste limite dacă, în fiecare caz în parte, garantează candidaților de sex masculin care au o calificare egală cu cea a candidaților de sex feminin că și candidaturile lor vor face obiectul unei aprecieri obiective, care țin cont de toate criteriile legate de persoana candidaților și că se va înălțura prioritatea acordată candidaților de sex feminin în cazul în care unul sau mai multe dintre aceste criterii înclină balanța în favoarea candidatului de sex masculin. Trebuie, însă, să amintim în această privință că astfel de criterii nu pot fi discriminatorii față de candidații de sex feminin.

La scurt timp după *Marschall*, art. 157 alin. (4) TFUE a fost modificat pentru a include o prevedere care să permită statelor membre să adopte măsuri pozitive „pentru a asigura în mod concret o deplină egalitate între bărbați și femei în viața profesională”. Așa cum am observat mai sus, art. 157 alin. (4) se referă în termeni neutri din punct de vedere formal, la posibilitatea prevederii unor avantaje specifice pentru „sexul mai slab reprezentat” în exercitarea unei activități profesionale sau pentru a compensa anumite dezavantaje în cariera profesională^[404], în loc să se refere, la fel ca înainte, numai la femei^[405]. Chiar dacă formularea art. 157 alin. (4) TFUE – pe care se bazează prevederea măsurilor pozitive din directivele antidiscriminare mai recente – nu este identică cu cea din art. 2 alin. (4) din Directiva 76/207/CEE, atât în cauza *Abrahamsson*^[406], cât și în cauza *Roca Álvarez*^[407], CEJ a ajuns la aceeași concluzie, atât în temeiul directivei, cât și al art. 157 alin. (4) TFUE.

În cauza *Badeck*^[408], CEJ a urmat abordarea mai permisivă post-*Kalanke*, constatând că o întreagă serie de reguli germane privind funcția publică, destinate să acorde prioritate femeilor în privința promovării, a accesului la formare și a recrutării, erau compatibile cu art. 2 alin. (4), din moment ce cuprindeau suficientă flexibilitate și lipsă de rigiditate pentru a îndeplini criteriile formulate în *Marschall*. Unele dintre prevederile în discuție în *Badeck* păreau a fi forme de măsuri pozitive destul de puternice și chiar destul de stricte – spre exemplu, procentul locurilor pentru formare și regula chemării femeilor la interviu –, dar CEJ nu a ezitat să le excludă în temeiul art. 2 alin. (4), constatând că niciuna nu este o regulă cu prioritate „absolută și necondiționată”.

În *Briheche*, însă, o normă franceză care excepta văduvele care nu se recăsătoriseră și erau obligate să muncească de la o regulă care fixa o limită de vârstă pentru participarea la

[404] În cauza C-366/99, *Griesmar* (supra, nota 53), CJUE a decis că predecesorul art. 157 alin. (4) TFUE [care era art. 6 alin. (3) din Acordul privind politica socială de la Maastricht] nu putea fi folosit pentru a justifica discriminarea în privința remunerării conștând în acordarea de sporuri pentru copii pentru calcularea pensiilor pentru limită de vârstă numai pentru lucrătorii de sex feminin care aveau copii, din moment ce această justificare nu înlătura, în sine, dezavantajele la care erau expuse carierele funcționarilor publici de sex feminin. A se vedea și cauza C-173/13, *Leone/Garde des Sceaux și alții* EU:C:2014:2090; cauza C-46/07, *Comisia/Italia* EU:C:2008:618; și cauza C-559/07, *Comisia/Grecia* EU:C:2009:19.

[405] Cu toate acestea, o declarație anexată la Tratatul de la Amsterdam arăta că, prin adoptarea măsurilor prevăzute la punctul 4, statele membre trebuie să „urmărească îmbunătățirea situației femeilor în viața profesională”.

[406] Cauza C-407/98, *Abrahamsson/Fogelqvist* [2000] ECR I-5539.

[407] Cauza C-104/09, *Roca Álvarez* (supra, nota 394) și textul.

[408] Cauza C-158/97, *Badeck/Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen* [1999] ECR I-1875.

examele pentru funcția publică, a fost considerată ca fiind o discriminare a văduurilor care nu se recăsătoriseră și se aflau în aceeași situație^[409]. În opinia CEJ, o astfel de regulă acorda în mod absolut și necondiționat prioritate femeilor asupra bărbaților și nu putea fi menținută în baza art. 2 alin. (4).

În cauza suedeză *Abrahamsson*, i s-a solicitat Curții să examineze o practică națională care permitea, spre deosebire de diferitele prevederi germane din *Kalanke*, *Marschall* și *Badeck*, să se acorde prioritate unui candidat din partea sexului subreprezentat care, deși avea calificări suficiente, nu deținea calificări egale cu cele ale altor candidați din partea sexului opus^[410]. Întrebarea pe care și-a pus-o CEJ era dacă prevederea privind măsurile pozitive ar permite legislație „conform căreia un candidat la o funcție publică aparținând sexului subreprezentat și deținând calificări suficiente pentru acea funcție trebuie ales cu prioritate față de un candidat de sex opus, care ar fi fost altfel numit, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a asigura numirea unui candidat al sexului subreprezentat, iar diferența dintre meritele candidaților nu este atât de mare încât să dea naștere unei încălcări a cerinței de obiectivitate în selectarea candidaților”.

Cauza C-407/98, *Abrahamsson/Fogelqvist*

[2000] ECR I-5539

CEJ

46. Procedura de selecție a candidaților pentru un loc de muncă se desfășoară, în principiu, prin aprecierea calificărilor acestora în lumina cerințelor postului vacant sau ale funcției care trebuie exercitate.

47. Or, la punctele 31 și 32 din hotărârea *Badeck*, precitată, Curtea a decis că este legitim să se țină seama, în scopul unei astfel de aprecieri, de anumite criterii pozitive și negative care, deși sunt formulate în termeni neutri în ceea ce privește sexul și de care și bărbații pot deci, să beneficieze, favorizează în general femeile. Astfel, se poate decide că vechimea, vârsta și data ultimei promovări nu sunt luate în considerare decât în măsura în care acestea prezintă importanță din perspectiva aptitudinii, a calificărilor și capacităților profesionale ale candidaților sau candidatelor. În același fel, se poate prevedea că situația familială sau venitul partenerului nu prezintă importanță și că munca cu normă parțială, concediile și întârzierile în obținerea diplomelor legate de necesitatea de a se ocupa de copii sau de rudele care au nevoie de îngrijiri, nu produc niciun efect negativ.

48. Într-adevăr, astfel de criterii urmăresc în mod evident să realizeze o egalitate materială și nu formală, reducând inegalitățile de fapt care pot apărea în viața socială și astfel să prevină sau să compenseze, conform articolului 141 alineatul (4) CE, dezavantajele în cariera profesională a persoanelor care aparțin sexului subreprezentat.

49. Este important să subliniem, în această privință, că aplicarea unor criterii cum sunt cele menționate la punctul 47 al prezentei hotărâri, trebuie să aibă loc în mod transparent și să poată fi controlată, cu scopul de a exclude orice apreciere arbitrară asupra calificării candidaților.

50. În ceea ce privește procedura de selecție în cauză în litigiul principal, din reglementarea suedeză aplicabilă nu reiese că aprecierea calificării candidaților pentru cerințele postului vacant se bazează pe criterii clare și sigure, de natură să prevină sau să compenseze dezavantajele din cariera profesională a persoanelor care aparțin sexului subreprezentat.

[409] Cauza C-319/03, *Briheche/Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Éducation nationale and Ministre de la Justice*

[2004] ECR I-8807.

[410] Cauza C-407/98, *Abrahamsson/Fogelqvist* (supra, nota 406).

51. Dimpotrivă, conform acestei reglementări, un candidat la un post public, aparținând sexului subreprezentat și deținând calificări suficiente pentru acest post, trebuie să fie ales cu prioritate față de un candidat de sex opus care ar fi fost altfel desemnat, în cazul în care această măsură este necesară pentru a fi desemnat un candidat aparținând sexului subreprezentat.

52. Rezultă că reglementarea în cauză în litigiul principal acordă în mod automat prioritate candidaților aparținând sexului subreprezentat, odată ce aceștia au calificări suficiente, cu singura condiție ca diferența dintre meritele candidaților din partea fiecărui sex să nu fie atât de importantă încât să ducă la o încălcare a cerinței obiectivității cu ocazia angajării.

53. În această privință, este important să arătăm că sfera acestei condiții nu poate fi determinată în mod precis, astfel că selectarea unui candidat dintre cei cu calificări suficiente se bazează, în ultimă instanță, numai pe apartenența sa la sexul subreprezentat și aceasta chiar dacă meritele candidatului astfel ales sunt inferioare celor ale unui candidat de sex opus. Mai mult decât atât, candidaturile nu sunt supuse unei aprecieri obiective care să țină seama de situațiile speciale de ordin personal ale tuturor candidaților. Rezultă că o astfel de metodă de selecție nu este de natură să fie legitimizată de articolul 2 alineatul (4) al directivei.

54. În aceste condiții, trebuie să stabilim dacă o reglementare cum este cea în cauză în litigiul principal, este justificată în temeiul articolului 141 alineatul (4) CE.

55. În această privință, este suficient să constatăm că, deși articolul 141 alineatul (4) CE autorizează statele membre să mențină sau să adopte măsuri care prevăd avantaje specifice menite să prevină sau să compenseze dezavantajele în cariera profesională, cu scopul de a asigura o egalitate deplină între bărbați și femei în viața profesională, nu se poate deduce că această dispoziție permite o metodă de selecție cum este cea în cauză în litigiul principal, care se dovedește, în orice situație, disproporționată în raport cu scopul urmărit.

Astfel, pentru ca măsurile pozitive cum ar fi criteriile de calificare pentru un post care favorizează indirect sexul subreprezentat să fie compatibile cu dreptul UE, (i) ele trebuie să fie într-adevăr menite să reducă inegalitățile *de facto* și să compenseze dezavantajele din cariera profesională și (ii) trebuie să se bazeze pe criterii transparente și obiective care să poată fi controlate.

Nu există încă jurisprudență privind dispozițiile ce permit acțiunea pozitivă în cele mai recente trei exemple legislative – Directiva cu privire la rasă, Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă și Directiva privind egalitatea de gen reformată –, însă pare improbabil ca soluțiile în cauzele *Marschall* și *Briheche* să fi fost diferite în temeiul oricăreia dintre noile dispoziții privind măsurile pozitive și ca existența unui tip de clauză de salvagardare să rămână importantă pentru compatibilitatea cu dreptul UE a măsurilor pozitive naționale adoptate în domeniul accesului la încadrarea în muncă sau la promovarea profesională.

(D) REMEDII LEGALE

Subiectul general al remediilor a fost discutat în Capitolul 8, dar este demn de remarcat cât de multe cauze privind remediile au apărut în contextul discriminării.

Precum alte domenii ale dreptului material al Uniunii, directivele antidiscriminare și privind egalitatea ale UE nu încearcă să armonizeze sancțiunile și procedurile naționale, ci acestea impun statelor să reglementeze căi de atac eficiente și sancțiuni proporționale și disuasive pentru punerea în aplicare a legislației UE împotriva discriminării. Într-o hotărâre care ar putea fi aplicată tuturor directivelor din acest domeniu, *Asociația Accept*, în care s-a afirmat că un club de fotbal avea o politică de recrutare homofobă, CJUE a declarat că

o sancțiune pur simbolică ar fi incompatibilă cu punerea în aplicare efectivă a Directivei 2000/78/CE^[411]. Așa cum a reținut și în *Feryn*^[412], Curtea a fost de acord că simplul fapt că o sancțiune nu are caracter pecuniar nu presupune automat că aceasta este pur simbolică, în special în cazul în care a fost însoțită de publicitate suficientă, însă în situația de fapt din *Asociația Accept* era puțin probabil că avertismentul verbal emis să fie suficient.

În raportul său din 2014 cu privire la aplicarea celor două directive antidiscriminare din 2000, Comisia a remarcat că instanțele naționale „au tendința de a aplica grila inferioară a sancțiunilor prevăzute de lege în ceea ce privește nivelul și valoarea compensației acordate” și a indicat că va monitoriza îndeaproape standardele aplicate în utilizarea sancțiunilor și căilor de atac în statele membre^[413].

(i) Uniformizarea în sus sau în jos

În cauza *Defrenne II*, CEJ părise să respingă posibilitatea „uniformizării în jos” a salariilor în scopul conformării cu principiul egalității de remunerare de la art. 157 TFUE (fostul art. 119 CEE):

În special, integrarea articolului 119 în contextul armonizării condițiilor de muncă în condiții de progres permite înlăturarea obiecției întemeiate pe ipoteza că acest articol ar putea fi respectat altfel decât printr-o creștere a celor mai scăzute salarii^[414].

Ulterior, în contextul securității sociale, în cauza *FNV*, Curtea, după ce a statuat că art. 4 alin. (1) al Directivei 79/7/CEE avea efect direct de la data la care aceasta ar fi trebuit să fie implementată, a continuat detaliind pe marginea „punctului de referință” adecvat până la momentul unei astfel de implementări corespunzătoare:

Rezultă că, până la momentul în care guvernul național adoptă măsurile de punere în aplicare necesare, femeile au dreptul să fie tratate în același mod și să le fie aplicat același sistem ca și bărbaților aflați în aceeași situație, sistem care rămâne, în lipsa punerii în aplicare a directivei menționate, singurul sistem de referință valabil^[415].

Această expresie a fost repetată de atunci în multe alte cauze referitoare la măsurile de tranziție în cazul în care a avut loc anterior o discriminare, inclusiv cauze în care discriminarea era cuprinsă într-o măsură legislativă, precum și atunci când aceasta apărea în acordurile de negocieri colective^[416]. Cu toate acestea, în cauzele *Specht*^[417] și *Henning și Mai*^[418], CJUE a decis că protecția drepturilor câștigate furniza o justificare pentru menținerea unor anumite elemente discriminatorii – deși nu a tuturor elementelor^[419] – în

[411] Cauza C-81/12, *Asociația Accept* EU:C:2013:275, pct. 64.

[412] Cauza C-54/07, *Feryn* [2008] ECR I-5187, pct. 39.

[413] COM(2014) 2, 3-5.

[414] Cauza 43/75, *Defrenne II* (supra, nota 86), pct. 15.

[415] Cauza 71/85, *FNV* (supra, nota 220), pct. 22.

[416] A se vedea, e.g., cauza C-377/89, *Cotter și McDermott/Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-1155, pct. 18; cauza 102/88, *Ruzius Wilbrink/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten* [1989] ECR 4311, pct. 20; cauza C-184/89, *Nimz* (supra, nota 31); cauza C-33/89, *Kowalska* (supra, nota 28).

[417] Cauza C-501/12, *Specht și alții* EU:C:2014:2005.

[418] Cauzele C-297 și 298/10, *Henning și Mai* [2011] ECR I-7965.

[419] A se vedea în special cauza C-417/13, *ÖBB Personenverkehr AG/Gotthard Starjakob* EU:C:2015:38 și cauza C-530/13, *Schmitzer/Bundesministerin für Inneres* EU:C:2014:2359.

măsurile tranzitorii care au urmat deciziei de a înlătura dispozițiile discriminatorii pe motive de vârstă.

Cu toate acestea, odată ce legiuitorul sau angajatorul răspunzător pentru discriminare ia măsuri pentru a elimina dispozițiile discriminatorii, nu există o cerință de „uniformizare în sus”. Deși acest aspect nu era foarte clar în hotărârea inițială din cauza *Defrenne II*, CEJ a decis în cauza *Coloroll* că, în cazul în care se ia o măsură în vederea eliminării discriminării sexuale, pot fi eliminate toate prestațiile, în loc să fie oferite pentru ambele sexe^[420].

(ii) Limitări privind despăgubirile

În cauzele *Emmott*^[421], *Cotter*^[422], *Marshall II*^[423] și *Pontin*^[424], CEJ a subliniat importanța asigurării unor remedii naționale corespunzătoare și a statuat că normele naționale relevante – atât procedurale, cât și materiale – trebuie înlăturate în cazul în care au ca efect lipsirea unei persoane prejudiciate de un remediu legal efectiv. În cauza *Cotter*, regula în discuție era un principiu al îmbogățirii fără justă cauză care ar fi blocat calea legală a reclamantului; în cauza *Marshall II*, aceasta se referea la un plafon al despăgubirilor prevăzut într-un act normativ, și o interdicție de acordare de dobânzi de către anumite instanțe; în cauza *Emmott* era vorba despre termenul limită în interiorul căruia trebuia introdusă acțiunea, iar în cauza *Pontin* era vorba despre un termen limită de cincisprezece zile pentru femeile gravide concediate în timpul sarcinii, combinat cu o prevedere care restricționa accesul femeilor gravide de la obținerea unor despăgubiri care puteau fi obținute de alți angajați. În *Bulicke*^[425] – o cauză privind discriminarea de vârstă judecată în conformitate cu Directiva 2000/78/CE –, Curtea a considerat că o perioadă de două luni pentru depunerea unei cereri nu pare susceptibilă de a face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul UE, având în vedere că termenul în discuție curgea de la data la care lucrătorul avea cunoștință de pretinsa discriminare^[426].

În cauza *Coote*, CEJ a citat art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, accentuând dreptul fundamental de acces la o instanță și a decis că principiul controlului judiciar trebuie extins și asupra măsurilor punitive adoptate de un angajator ca reacție la acțiunea legală introdusă împotriva sa pentru discriminare sexuală, chiar și după terminarea raportului de muncă^[427]. Mai mult decât atât, cerința de a face tot ceea ce este necesar pentru a pune în practică dreptul UE privind egalitatea de tratament se aplică nu numai instanțelor naționale, potrivit unor cauze cum ar fi *Von Colson*^[428], ci și autorităților, cum ar fi managerii de trust, care sunt răspunzători pentru sistemul în cauză^[429].

[420] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48), pct. 33. A se vedea și cauzele C-137/94, *Richardson* (supra, nota 210), pct. 24; C-280/94, *Posthuma Van Damme* [1996] ECR I-179; C-173/13, *Leone/Garde des Sceaux* EU:C:2014:2090, pct. 77.

[421] Cauza C-208/90, *Emmott/Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-4269.

[422] Cauza C-377/89, *Cotter* (supra, nota 416).

[423] Cauza C-271/91, *Marshall* (supra, nota 157).

[424] Cauza C-63/08, *Pontin* [2009] ECR I-10467.

[425] Cauza C-246/09, *Bulicke* EU:C:2010:418, pct. 39-41.

[426] Pentru compatibilitatea cu dreptul UE a unui termen de prescripție de treizeci de ani pentru dreptul de a solicita o reevaluare a perioadelor de activitate care trebuie luate în considerare pentru a stabili data de referință în vederea promovării, a se vedea cauza C-429/12, *Pohl/ÖBB-Infrastruktur AG* EU:C:2014:12.

[427] Cauza C-185/97, *Coote/Granada Hospitality Ltd* [1998] ECR I-5199.

[428] Cauza 14/83, *Von Colson și Kamann/Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

[429] Cauza C-200/91, *Coloroll* (supra, nota 48), pct. 28.

Am văzut în Capitolul 8, însă, că principiul din *Emmott* a fost limitat de hotărârile ulterioare cum ar fi *Johnson II*, *Texaco A/S* și *Steenhorst-Neerings*^[430]. În aceste cauze, CEJ a decis că legislația națională care prevedea că prestațiile nu pot fi plătite retroactiv pentru mai mult de un an înainte de data la care au fost pretinse, era compatibilă cu dreptul UE. Ulterior însă, în cauza *Magorrian*, Curtea a statuat că o măsură națională care prevedea că dreptul de acces la un sistem profesional de pensii (din care reclamantii fuseseră excluși anterior pentru motive indirect discriminatorii) nu poate produce efecte de la o dată mai devreme de doi ani înainte de inițierea procesului, era incompatibilă cu dreptul UE, din moment ce aceasta lipsea reclamantii de o cale adecvată în justiție^[431].

Curtea a făcut distincție între regulile din diferitele cauze pe motiv că, în timp ce acelea din *Steenhorst-Neerings* și *Johnson II* abia limitau perioada până la care retroactivau prestațiile care puteau fi obținute, regula din *Magorrian* avea ca efect împiedicarea luării în considerare a întregului dosar profesional al angajaților în discuție, pentru calculul prestațiilor de pensie care ar trebui acordate, chiar și după data cererii. Mai mult decât atât, în cauza *Levez*, într-un fel de compromis între raționamentul mai generos din hotărârea *Emmott* și raționamentul mai conservator care a stat la baza hotărârii *Steenhorst-Neerings*, CEJ a decis că o limită de doi ani pentru despăgubirile datorate nu se poate aplica în cazul reclamantei din cauza rolului jucat de dolul angajatorului său în cadrul întârzierii ocazionate^[432].

Sfera principiului despăgubirii corespunzătoare prevăzut în cauza *Marshall II* a fost și mai mult circumscrisă de hotărârea din cauza *Sutton*, în care CEJ a făcut distincție între cererile privind restanțele la prestațiile de securitate socială care fuseseră refuzate în mod discriminatoriu și despăgubirile datorate pentru concedierea discriminatorie, și a explicat de ce o limitare fixă asupra valorii recuperabile ar fi compatibilă cu legislația UE în primul caz, dar nu și în cea de a doua situație^[433]. Conform raționamentului CEJ, acordarea de despăgubiri pentru concedierea discriminatorie privea compensarea prejudiciului și restabilirea egalității de tratament și astfel, această trebuie să fie proporțională cu pierderea suferită, în timp ce acordarea restanțelor la prestațiile de securitate socială nu constituia repararea unui prejudiciu suferit, chiar și în cazul în care acele prestații fuseseră refuzate în mod discriminatoriu, astfel că suma putea cu mai multă ușurință să fie limitată sau restrânsă de către stat, în interesul unor chestiuni cum ar fi echilibrul financiar. În cauza *Draehmpaehl*, însă, Curtea a precizat că hotărârea din *Marshall II* nu însemna că orice plafon al cuantumului maxim al despăgubirilor acordate pentru discriminare ar contraveni dreptului UE^[434].

(iii) Extinderea accentului individual al prevederilor referitoare la remedii

Multe dintre consecințele jurisprudenței CEJ privind remediile legale au fost integrate în legislația antidiscriminare, inclusiv în Directiva 2006/54/CE și în directivele adoptate în

[430] Cauza C-338/91, *Steenhorst-Neerings* (supra, nota 209); cauza C-410/92, *Johnson/Chief Adjudication Officer* (Nr. 2) [1994] ECR I-5483, pct. 26; cauzele C-114-115/95, *Texaco A/S/Havn* [1997] ECR I-4263.

[431] Cauza C-246/96, *Magorrian* (supra, nota 58); cauza C-78/98, *Preston/Wolverhampton Healthcare NHS Trust* [2000] ECR I-3201, privind justificarea unei perioade de 6 luni după încheierea raportului de muncă în cadrul căreia trebuie introdusă o cerere privind apartenența la un sistem profesional de pensii.

[432] Cauza C-326/96, *Levez/Jennings Ltd* [1998] ECR I-7835; T. CONNOR, Notă (1999) 24 ELRev 300.

[433] Cauza C-66/95, *R/Secretary of State for Social Security, ex p Eunice Sutton* [1997] ECR I-2163.

[434] Cauza C-180/95, *Draehmpaehl/Urania Immobilienservice* [1997] ECR I-2195. Aici o despăgubire maximă echivalentă salariului pentru 3 luni putea fi corespunzătoare în cazul în care candidatul care fusese considerat neeligibil pentru un post pe criteriul sexului era mai puțin calificat decât candidatul care a reușit și astfel nu ar fi obținut postul. Soluția este consacrată în prezent la art. 18 din Directiva 2006/54/CE.

temeiul art. 19. Într-adevăr, o trăsătură comună tuturor actelor normative antidiscriminare adoptate în UE din anul 2000 constă într-un accent mai puternic asupra promovării egalității de tratament și a prevenirii discriminării, precum și un accent reînnoit asupra conformității, remediilor legale și implementării. A existat o extindere a abordării legale tradiționale, bazată pe drepturile individuale, față de remediile legale, pentru a include organisme de promovare a egalității de tratament și alți actori colectivi, cum ar fi partenerii sociali și organizațiile non-guvernamentale, în efortul de a corecta discriminarea^[435].

În sistemul directivelor adoptate în temeiul art. 19, procedurile judiciare sau administrative trebuie să fie puse la dispoziția tuturor persoanelor care consideră că au fost victima unei discriminări^[436]. Articolul 7 alin. (2) din Directiva 2000/43/CE și art. 9 alin. (2) din Directiva 2000/78/CE impun statelor membre să asigure ca asociațiile sau organizațiile care au un interes legitim să poată iniția, în numele sau în sprijinul reclamantului, orice procedură judiciară sau administrativă. Articolul 13 din Directiva 2000/43/CE cu privire la rasă conține, de asemenea, o prevedere care nu se regăsește în Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă 2000/78/CE, care impune statelor membre să desemneze sau să instituie organisme pentru promovarea egalității de tratament. Competențele acestor organisme trebuie să includă acordarea de asistență victimelor discriminării în cadrul unei proceduri inițiate, iar acestea trebuie să desfășoare studii independente și să publice rapoarte cu privire la situația discriminării rasiale și etnice din statul lor. Toate directivele impun asigurarea protecției împotriva represaliilor sau a victimizării reclamantilor.

Reflectând extinderea regimului antidiscriminare pentru a include anumite forme de remediere colectivă, alături de remediile individuale, CEJ a hotărât în cauza *Feryn*^[437] că regula generală prevăzută la art. 15 din Directiva cu privire la rasă, care impune asigurarea unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, se aplică și în procedurile inițiate de către unul dintre organismele de promovare a egalității instituite în temeiul art. 13, în care nu există nicio victimă identificabilă. Sancțiunile pot include, în astfel de cazuri, o constatare a instanței naționale privind existența unei discriminări, coroborată cu un nivel adecvat de publicitate, un ordin de încetare, un ordin către un angajator de a pune capăt practicii discriminatorii, o amendă sau acordarea de daune organismului care a introdus acțiunea^[438].

(iv) Sarcina probei

Sarcina probei constituie un alt aspect privind remediile care joacă un rol important în domeniul combaterii discriminării. Articolul 19 alin. (1) din Directiva de uniformizare 2006/54/CE, care a abrogat și înlocuit directiva anterioară cu privire la sarcina probei, impune statelor membre cerința de a garanta că, în cazul în care un angajat stabilește „fapte pe baza cărora se poate prezuma că a avut loc o discriminare directă sau indirectă”, pârâtul trebuie să dovedească faptul că nu există o încălcare a principiului egalității de tratament. Directivele adoptate în baza art. 19 cuprind o dispoziție practic identică. Articolul 10 al Directivei 2000/78/CE^[439] prevede:

[435] Acest lucru a fost observat, de asemenea, în contextul liberei circulații a lucrătorilor și al discriminării pe criterii de naționalitate sau cetățenie, odată cu adoptarea Directivei 2014/54/UE. Pentru discuții, a se vedea Capitolul 21.

[436] Art. 7 din Directiva 2000/43/CE și art. 9 din Directiva 2000/78/CE.

[437] Cauza C-54/07, *Feryn* [2008] ECR I-5187, pct. 35-40.

[438] *Idem*, pct. 59.

[439] Dispoziția relevantă din Directiva 2000/43/CE este art. 8.

Atunci când o persoană se consideră lezată prin nerespectarea în ceea ce o privește a principiului egalității de tratament și prezintă, în fața unei jurisdicții sau a unei alte instanțe competente, fapte care permit prezumția existenței unei discriminări directe sau indirecte, îi revine pârâtului sarcina de a dovedi că principiul egalității de tratament nu a fost încălcat.

Principiul transferului sau răsturnării sarcinii probei prevăzut de aceste dispoziții legislative a fost inițial instituit de CEJ în jurisprudența sa privind egalitatea de gen. În cauza *Danfoss*, discutată mai sus, angajatorul implementase un sistem în care acorda remunerații individuale suplimentare de asemenea manieră încât era imposibil pentru angajații de sex feminin să identifice motivele pentru o diferență între remunerația lor și a colegilor de sex masculin care prestau aceeași muncă^[440]. Curtea a statuat că, în cazul în care un angajator aplică un sistem de remunerare caracterizat printr-o lipsă totală a transparenței, iar date statistice dovedesc că remunerația medie a lucrătoarelor este inferioară celei a lucrătorilor de sex masculin, angajatorul are sarcina de a dovedi faptul că practica sa de salarizare nu este discriminatorie^[441].

În cauza *Rinner-Kühn*^[442], în ciuda argumentului avocatului general în sensul că nu se poate face o prezumție în sensul existenței unei discriminări indirecte în cazul prevederilor legislației naționale (pe motiv că se poate presupune că acestea iau în considerare numeroase circumstanțe sociale, economice și politice, altele decât efectele defavorabile asupra femeilor), în comparație cu acordurile angajatorilor, CEJ nu a fost de acord. În timp ce sarcina inițială revenea angajatului (cu excepția unei cauze precum *Danfoss*, în care sistemul angajatorului era insuficient de transparent), de a dovedi că angajații care primesc remunerații mai mici erau predominant sau în mod disproporționat de sex feminin, sarcina probei trecea apoi asupra angajatorului, pentru a justifica o astfel de discriminare indirectă, fără ca angajatul să trebuiască să impute o intenție discriminatorie sau să dovedească faptul că politica de remunerare se baza în vreun fel pe criteriul sexului^[443].

Este deosebit de dificil ca reclamantii să dovedească existența unei discriminări în situații în care anumite profesii sunt exercitate predominant de femei, în timp ce altele – care sunt mai bine plătite – sunt exercitate predominant de bărbați. Curtea a abordat această problemă în cauza *Enderby*.

**Cauza C-127/92, Enderby/Frenchay Health Authority
and the Secretary of State for Health**

[1993] ECR I-5535

Enderby, care era angajată ca logoped de autoritatea pârâtă, s-a plâns de discriminare sexuală. Ea a susținut că membrii profesiei ei, care era exercitată într-o majoritate covârșitoare de către femei, erau plătiți considerabil mai puțin decât membrii unor profesii comparabile, ale căror funcții erau de o valoare echivalentă cu a ei. Ea a citat remunerația mai mare primită de psihologii specialiști în psihologie clinică și de farmaciști, din moment ce acestea erau profesii în care, la un nivel profesional echivalent, erau mai mulți bărbați decât femei. În urma unei cereri de pronun-

[440] Cauza 109/88, *Danfoss* (supra, nota 158).

[441] *Idem*, pct. 16. A se vedea, în prezent, Recomandarea Comisiei 2014/124 referitoare la consolidarea principiului egalității de remunerare între bărbați și femei prin transparență (supra, nota 161).

[442] Cauza 171/88, *Rinner-Kühn/FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH* [1989] ECR 2743.

[443] J. SHAW, „Sick Pay for Cleaners” (1989) 14 ELRev 428, pentru critica argumentației AG și a dificultăților pe care aceasta le-ar presupune pentru angajați.

țare a unei hotărâri preliminare, după ce a citat hotărârile sale privind sarcina probei din *Bilka și Danfoss* (discutate mai sus), Curtea a continuat:

CEJ

15. În cazul de față, după cum arată atât Autoritatea de sănătate din Frenchay, cât și guvernul britanic, situația nu este chiar aceeași ca în cazul celor care au făcut obiectul jurisprudenței citate mai sus. Pe de o parte, nu este vorba despre o discriminare de fapt care decurge din dispoziții speciale cum sunt cele care se pot aplica, spre exemplu, lucrătorilor cu normă parțială. Pe de altă parte, nu i se poate reproșa angajatorului faptul că aplică un sistem de remunerare caracterizat de o lipsă totală de transparență, din moment ce determinarea remunerației plătite logopezilor și farmaciștilor din cadrul NHS [*National Health Service – Serviciul de sănătate din Regatul Unit – n.r.*] rezultă din negocierile colective care au loc în mod regulat și din care nu a reieșit existența vreunei măsuri discriminatorii în privința niciuneia dintre aceste două profesii.

16. În realitate, însă, dacă remunerația aferentă postului de logoped este sensibil inferioară celei aferente postului de farmacist și dacă cele dintâi sunt ocupate aproape în exclusivitate de femei, în timp ce ultimele sunt ocupate în principal de bărbați, o astfel de situație dezvăluie o aparentă discriminare bazată pe sex, cel puțin în cazul în care cele două funcții în cauză au o valoare egală și datele statistice care oferă informații despre această situație sunt valabile.

17. Ține de competența instanței naționale să aprecieze dacă poate ține cont de aceste date statistice, adică dacă ele se referă la un număr suficient de persoane, dacă nu cumva sunt expresia unor fenomene pur întâmplătoare și conjuncturale și dacă, în general, sunt semnificative.

18. În cazul unei discriminări aparente, angajatorul trebuie să demonstreze că există motive obiective ale diferenței de remunerare constatate. Într-adevăr, lucrătorii ar fi lipsiți de un mijloc de a obține respectarea principiului egalității de remunerare în fața instanței naționale dacă prezentarea elementelor care permit stabilirea unei discriminări aparente nu ar avea ca efect impunerea în sarcina angajatorului a probării faptului că diferența de remunerare nu este, în realitate, discriminatorie.

Deși instanța națională a formulat cererea preliminară pornind de la prezumția că cele două posturi aveau aceeași valoare, *Enderby* ilustrează problema stabilirii discriminării indirecte în privința probării că munca prestată predominant de femei este subevaluată în comparație cu munca prestată predominant de bărbați^[444]. În cazul lucrătorilor cu normă parțială și al celor cu normă întreagă, este evident că sarcinile reale îndeplinite sunt aceleași, în timp ce în cazul a două tipuri diferite de muncă și în absența unui sistem profesional de clasificare, este mult mai greu să se stabilească acest lucru. Aceeași problemă va apărea probabil în cazurile de discriminare pe bază de rasă sau origine etnică, în situațiile în care există o segregare rasială *de facto*, mai degrabă decât o segregare a forței de muncă pe criterii legate de sex.

Situația este încă și mai complicată în cazul în care se compară remunerația medie pe care o primesc mai multe grupuri și în care, deși grupul cel mai bine plătit este alcătuit în principal de o categorie de persoane (în acest exemplu, femei), la fel este și grupul cel mai slab plătit. Această problemă a apărut în cauza *Royal Copenhagen*, în care s-a susținut că sistemul schemelor de remunerare pentru fiecare piesă lucrată, în care remunerația primită depinde, în mare, de productivitatea fiecărui lucrător, ducea la o discriminare indirectă a femeilor^[445]. CEJ a decis că simpla constatare că remunerația medie, în cadrul

^[444] Cauza C-236/98, *JämO* (*supra*, nota 36), în care era în discuție o comparație între remunerarea moașelor și cea a tehnicienilor clinici.

^[445] Cauza C-400/93, *Royal Copenhagen* (*supra*, nota 154).

unei astfel de scheme de remunerare, primită de un grup de lucrători alcătuit în majoritate de femei era considerabil mai redusă decât remunerația medie primită de un grup de lucrători predominant bărbați, care desfășurau o muncă de aceeași valoare, nu este suficientă pentru a stabili o discriminare indirectă privind remunerarea. Cu toate acestea, Curtea a mers mai departe, citând raționamentul din *Enderby* și *Danfoss* referitor la situațiile în care sarcina probei ar trebui răsturnată astfel încât angajatorul să demonstreze că nu exista o discriminare sau că aceasta era justificată. Pe baza stării de fapt din cauza *Royal Copenhagen*, sarcina probei ar putea fi într-adevăr inversată în cazul în care plata ar fi compusă parțial dintr-un element variabil, depinzând de productivitatea fiecărui lucrător și nu ar fi posibil să se identifice factorii care determină unitatea de măsură folosită la calculul acestui element variabil^[446].

În cauzele *Meister*^[447] și *Kelly*^[448] privind Directivele 2000/43/CE, 2000/78/CE și, respectiv, 76/207/CE, CJUE a decis că refuzul unui angajator de a dezvălui informații unei persoane a cărei candidatură fusese respinsă – care să indice dacă a fost angajată în cele din urmă o altă persoană sau alte eventuale informații cu privire la procesul de recrutare – ar putea constitui, în anumite condiții, un factor de luat în considerare de către instanța națională în vederea stabilirii faptelor din care ar putea rezulta o prezumție de discriminare directă sau indirectă.

9. CONCLUZII

- i. Legislația UE împotriva discriminării și privind egalitatea a suferit transformări semnificative în ultimul deceniu și jumătate, dezvoltându-se dintr-un corp de legi restrâns și circumscris, preocupat de egalitatea între bărbați și femei în contextul ocupării forței de muncă, într-un regim mai larg, care abordează o varietate de forme de discriminare, pe o serie de alte motive. Deși mare parte a legislației, jurisprudenței, precum și a programelor de politică se referă în continuare la egalitatea de gen, cele două directive adoptate în temeiul art. 19 generează din ce în ce mai multe litigii, în special în domeniul discriminării pe criterii de vârstă.
- ii. Corpul legislativ al Uniunii privind egalitatea de gen este complex și diferențiat, și, în ciuda tranziției către integrarea perspectivei de gen, acesta rămâne puternic axat pe egalitatea pe piața forței de muncă. Directiva de bază privind egalitatea de gen 2006/54/CE se completează cu legislația specifică fiecărei probleme – securitatea socială, sarcina, concediul pentru creșterea copilului, munca cu normă parțială, precum și accesul la servicii comerciale. Există un corp de jurisprudență detaliat care reglementează egalitatea de remunerare, trasând deosebiri subtile și complicate între remunerare, securitate socială și condiții de muncă, precum și un corp bogat de jurisprudență cu privire la multe alte aspecte ale legislației privind egalitatea de gen.
- iii. În ciuda asemănărilor existente între numeroase dintre prevederile și conceptele regăsite în directivele privind egalitatea de gen și în cele două directive antidiscriminare adoptate pe baza art. 19, sfera de aplicare și natura legislației privind egalitatea

^[446] *Idem*, pct. 24-27. CJUE a recunoscut că angajatorul poate nega existența discriminării, arătând că diferențele de remunerare se datorau, e.g., diferențelor în alegerea de către lucrător a ritmului muncii.

^[447] Cauza C-415/10, *Meister/Speech Design Carrier Systems* EU:C:2012:217, pct. 47.

^[448] Cauza C-104/10, *Patrick Kelly/NUI* EU:C:2011:506, pct. 53-55.

În UE sunt departe de a fi uniforme. Cu toate că un principiu general al egalității de tratament a fost recunoscut de către CEJ și în timp ce Carta drepturilor fundamentale conține o interdicție cuprinzătoare a discriminării pe orice motiv, protecție legislativă specială la nivelul UE există numai împotriva discriminării pe criterii de sex, rasă, convingeri religioase, dizabilitate, vârstă și orientare sexuală. Un fel de ierarhie a protecției pare să existe între aceste motive, cu sexul și rasa (în moduri diferite) plasate în vârful ierarhiei, vârsta aproape de baza acestora și orientarea sexuală, religia/convingerile și dizabilitatea undeva între ele. Încercarea Comisiei de a aborda întinderea neuniformă a protecției oferite, prin propunerea unei noi directive privind egalitatea de tratament, este în continuare blocată în procesul legislativ. Consiliul, după mulți ani de discuții, a adoptat în cele din urmă Decizia-cadru 2008/913/JAI privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, impunând statelor membre să incrimineze discursurile rasiste și xenofobe.

- iv. Cele mai importante prevederi comune ale legislației UE împotriva discriminării includ: (a) impunerea unor obligații atât pozitive, cât și negative actorilor publici și privați; (b) o interdicție largă împotriva discriminării directe și indirecte, incluzând hărțuirea; (c) permisiunea pentru adoptarea de „măsuri pozitive”; (d) răsturnarea sarcinii probei odată ce s-a arătat o discriminare *prima facie*; (e) cerințe robuste privind remediile, inclusiv un accent mai concertat asupra dialogului și conformării, care să completeze celelalte căi de atac legale, inclusiv prin implicarea organismelor de promovare a egalității, a partenerilor sociali, precum și a ONG-urilor, cu accent atât pe mecanismele individuale, cât și pe cele colective; (f) cerința unor amenajări corespunzătoare a fost până în prezent introdusă numai în domeniul discriminării pe motiv de dizabilitate, deși s-a argumentat că este implicită și privind alte criterii, prin doctrina justificării obiective; (g) cele mai multe forme de discriminare, chiar și discriminarea directă, pot fi justificate pe o serie de motive, sub rezerva cerinței de proporționalitate. Motivele pentru a justifica o discriminare indirectă, precum și pentru a justifica toate formele de discriminare bazată pe vârstă, sunt deosebit de expansive.
- v. Impactul benefic al legislației UE antidiscriminare este în mod inevitabil restrâns, nu numai ca urmare a limitelor inerente ale conceptului formal de egalitate care a deformat adesea procesul legislativ al Uniunii și de accentul pus în principal asupra discriminării legate de muncă sau de piață, ci și ca urmare a limitelor inerente capacității dreptului de a produce o schimbare, în special în fața ierarhiilor socio-economice, a inegalităților, prejudecăților și a ostracizărilor înrădăcinate în societate. Relația strânsă dintre discriminarea rasială și politica de migrație și înrădăcinarea discriminării împotriva cetățenilor din afara UE au atras de asemenea critici.
- vi. În timp ce unii percep legislația UE în domeniul combaterii discriminării ca jucând un rol progresiv și semnificativ de a contribui la schimbările sociale în materie, alții critică ambivalența acestora în ceea ce privește măsurile de acțiune pozitivă, refuzul de extindere a protecției în anumite domenii și pentru anumite motive, accentul pus pe piață și pozițiile inconsecvente adoptate de Curte într-o serie de chestiuni legate de concilierea vieții profesionale cu viața de familie.

10. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

- BELL, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union* (Oxford University Press, 2002);
- BELL, M., *Racism and Equality in the European Union* (Oxford University Press, 2008);
- ELLIS, E. și WATSON, P., *EU Anti-Discrimination Law* (Oxford University Press, 2013);
- GIVENS, T. și EVANS CASE, R., *Legislating Equality: The Politics of Antidiscrimination Policy in Europe* (Oxford University Press, 2014);
- HOWARD, E., *The EU Race Directive* (Routledge, 2009);
- MEENAN, H., *Equality Law in an Enlarged European Union: Understanding the Article 13 Directives* (Cambridge University Press, 2007);
- SARGEANT, M., *The Law on Age Discrimination in the EU* (Kluwer, 2008);
- SCHIEK, D. și CHEGE, V., *European Union Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law* (Routledge, 2008);
- SCHIEK, D. și LAWSON, A., *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality* (Ashgate, 2013);
- SCHIEK, D., WADDINGTON, L. și BELL, M., *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-discrimination Law* (Hart, 2007);
- SOMEK, A., *Engineering Equality: An Essay on European Anti-Discrimination Law* (Oxford University Press, 2011);
- TEN BOKUM, N., FLANAGAN, T. și SANDS, R., *Age Discrimination Law in Europe* (Kluwer, 2009);
- WAALDIJK, K. și BONINI-BARALDI, M., *Sexual Orientation Discrimination in the European Union: National Laws and the Employment Equality Directive* (TMC Asser Press, 2006);
- WADDINGTON, L., *From Rome to Nice in a Wheelchair: The Development of a European Disability Policy* (Europa; 2006).

SLSJ: DREPTUL PENAL AL UE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) se regăsește în prezent la Titlul V din partea a III-a a TFUE. Anterior Tratatului de la Lisabona, SLSJ era împărțit între Titlul VI UE, care reprezenta al treilea pilon, și Titlul IV CE^[1]. Prin urmare, SLSJ era parte integrantă din însăși ideea structurii pe trei piloni care caracteriza arhitectura tratatelor anterior Tratatului de la Lisabona.
- ii. Materia tratată în aceste dispoziții este importantă și sensibilă din punct de vedere politic, întrucât include cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, vizele, dreptul de azil, imigrarea și cooperarea judiciară în materie civilă. Acestea sunt chestiuni de o complexitate considerabilă și, prin urmare, nu este posibil să acoperim în cadrul acestui capitol regimul detaliat de reglementare care caracterizează aceste domenii^[2]. Așadar, abordarea adoptată este următoarea.
- iii. Secțiunea a 2-a analizează evoluțiile structurii pe trei piloni introduse de Tratatul de la Maastricht, întrucât este imposibil să înțelegem regimul juridic actual fără o examinare a forțelor care l-au conturat.
- iv. Secțiunea a 3-a privește rațiunile din spatele alegerii domeniilor ce formează SLSJ. „Poziția oficială” este în sensul că politicile care alcătuiesc SLSJ reprezintă „măsură compensatorii” necesare din cauza dispozițiilor UE referitoare la libera circulație a persoanelor, deși în doctrină au fost exprimate puncte de vedere diferite cu privire la măsura în care aceasta constituie o explicație completă pentru implicarea UE.
- v. Secțiunea a 4-a examinează principiile generale din Tratatul de la Lisabona care se aplică tuturor domeniilor din cadrul SLSJ, printre care: obiectivele prevăzute de tratate, competența, rolul principalelor instituții ale UE, rolul judiciar și o schiță a clauzelor opt-out care se aplică Regatului Unit.
- vi. Restul capitolului privește mai detaliat dreptul penal și procedura penală. Chiar și în cadrul acestor limite, ar fi imposibil să tratăm în detaliu toate măsurile de drept penal, din moment ce aceasta ar necesita o carte în sine. Obiectivul nostru este mai

[1] În cadrul capitolului de față, trimerile la articolele din TUE pre-Lisabona vor fi semnalizate ca, e.g., art. 35 UE, pentru a le diferenția de dispozițiile TUE din Tratatul de la Lisabona, care vor fi reprezentate ca, e.g., art. 6 TUE.

[2] K. HAILBRONNER, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union* (Kluwer, 2000); E. GUILD și C. HARLOW (ed.), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law* (Hart, 2001); E. DENZA, *The Intergovernmental Pillars of the European Union* (Oxford University Press, 2002); N. WALKER (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice* (Oxford University Press, 2004); H. TONER, E. GUILD și A. BALDACCINI, *EU Immigration and Asylum Law and Policy: Whose Freedom, Security and Justice?* (Hart, 2007); V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law* (Hart, 2009); S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2011).

degrabă acela de a dezvălui la un nivel mai general motivația implicării UE în sfera penală, tehnicile de reglementare utilizate în acest scop și provocările generate de o astfel de intervenție.

- vii. Astfel, Secțiunea a 5-a examinează competența UE în cazul dreptului penal și procedurii penale anterior Tratatului de la Lisabona, inclusiv contribuțiile importante aduse de CJUE. Aceasta este urmată în Secțiunea a 6-a de o privire atentă asupra dispozițiilor din Tratatul de la Lisabona privind dreptul penal și procedura penală și referitor la cooperarea polițienească și judiciară. Secțiunea a 7-a revizuieste obiectivele SLSJ în lumea post-Lisabona, cu un accent special asupra dreptului penal și a procedurii penale.
- viii. Secțiunea a 8-a analizează apoi provocările aduse de implicarea UE în acest domeniu, inclusiv cele de natură politică, constituțională și juridică. Aceste provocări sunt exemplificate de mandatul european de arestare, mandatul european de obținere a probelor, proiectul ordinului european de anchetă și normele UE privind criminalitatea organizată.

2. DE LA MAASTRICHT LA LISABONA

(A) MAASTRICHT: TREI PILONI

Cooperarea interguvernamentală în vederea combaterii terorismului, a criminalității transfrontaliere și a încălcării granițelor externe nu a debutat cu Tratatul de la Maastricht. Astfel, spre exemplu, în anul 1975 a fost creat Grupul Trevi de către Consiliul European de la Roma, pentru a coordona lupta împotriva terorismului, iar mandatul acestuia a fost extins în anul 1985 pentru a cuprinde crimele internaționale grave cum ar fi traficul de droguri, furturile din bănci și traficul de arme. Un alt exemplu important îl constituie Acordul Schengen din 1985, menit să elimine controlul vamal între statele participante, care a fost completat prin Convenția de Aplicare a Acordului Schengen din 1990.

Totuși, Tratatul privind Uniunea Europeană a fost cel care a recunoscut oficial structura pe trei piloni. Acesta a fost semnat de către statele membre la Maastricht, în februarie 1992 și a intrat în vigoare în noiembrie 1993^[3]. TUE a instituit structura „pe trei piloni” pentru ceea ce urma să fie, din acel moment, Uniunea Europeană, Comunitățile reprezentând primul dintre acești trei piloni și Tratatul CEE fiind redenumit în mod oficial Tratatul privind Comunitatea Europeană^[4]. TUE cuprindea inițial șapte titluri: Titlul I includea „dispozițiile comune” care stabileau obiectivele de bază ale TUE. Titlurile II, III și IV cuprindeau modificările „pilonului întâi” aduse Tratatelor CEE, CECO și Euratom. Titlul V crea pilonul al doilea al Politicii externe și de securitate comună (PESC), Titlul VI crea pilonul al treilea al Justiției și afacerilor interne (JAI), iar Titlul VII conținea dispozițiile finale.

Formula inițială a pilonului Justiție și Afaceri Interne, de la art. K.1 până la art. K.9 TUE, reglementa politici cum ar fi azilul, imigrarea și cetățeni ai „statelor terțe”, care au fost integrate ulterior în Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam. Totuși, acesta includea și cooperarea într-o serie de probleme legate de criminalitatea internațională, precum și

[3] R. CORBETT, *The Treaty of Maastricht* (Longman, 1993).

[4] *Supra*, Capitulul 1.

diferite forme de cooperare judiciară, vamală și polițienească, inclusiv instituirea unui Oficiu European de Poliție (Europol) pentru schimbul de informații^[5].

Procesul decizional în cadrul pilonului al treilea era mai mult interguvernamental și mai puțin supranațional. Consiliului de Miniștri i-a fost conferit rolul de a adopta poziții comune și de a redacta acorduri pe baza inițiativelor statelor membre și ale Comisiei, acționând în unanimitate cu excepția chestiunilor procedurale sau în cazul punerii în aplicare a pozițiilor comune sau a convențiilor stabilite^[6]. Comisia urma să fie „pe deplin asociată”, iar Parlamentul trebuia informat, trebuia „a se ține seama întocmai” de opiniile sale și putea adresa întrebări sau recomandări Consiliului^[7]. Un Comitet de coordonare a fost instituit în vederea asistării Consiliului, care a devenit faimosul și misteriosul comitet K-4, Comitet ce avea un rol similar celui al COREPER în cadrul Tratatului CE.

(B) AMSTERDAM: TREI PILONI MODIFICAȚI

O critică importantă adusă Tratatului de la Maastricht a fost aceea că, spre deosebire de politica externă și de securitate din cadrul pilonului al doilea, pilonul al treilea se referea la subiecte cum ar fi imigrarea, azilul, controalele vamale și restrângerile asupra circulației persoanelor care afectau drepturi fundamentale ale omului și suscitau probleme similare cu cele prevăzute în cadrul liberei circulații din Tratatul CE.

În consecință, s-a susținut că nevoia de deschidere și responsabilitate era mult mai mare în acest domeniu politic, necesitând o implicare deplină a Parlamentului European și competența de control a CEJ. Argumentele în favoarea reformei variau de la îmbunătățirea dispozițiilor instituționale din cadrul pilonului JAI existent, până la absorbția întregului pilon al treilea în pilonul comunitar. Ceea ce a rezultat în urma Tratatului de la Amsterdam se situează între cei doi poli, părți din JAI fiind încorporate în Titlul IV CE, iar restul dispozițiilor pilonului al treilea fiind supuse unor controale instituționale mai apropiate de cele din cadrul pilonului comunitar.

Astfel, cea mai importantă modificare structurală de fond a constat în încorporarea în pilonul comunitar a unei mari părți din fostul pilon al treilea, referitoare la libera circulație a persoanelor, acoperind vizele, azilul, imigrarea și cooperarea judiciară în materie civilă, care a fost transferată în ceea ce a devenit Titlul IV, art. 61-69 CE. Scopul acestui titlu și acela al pilonului al treilea modificat, care acoperea Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (CPJP), erau descrise în mod asemănător, ambele fiind menite să instituie „un spațiu de libertate, securitate și justiție”. Astfel, anterior Tratatului de la Lisabona, Spațiul de libertate, securitate și justiție era format din pilonul al treilea remodelat și din Titlul IV CE. Mai mult, *acquis*-ul Tratatului de la Schengen din anul 1985, privind abolirea treptată a controalelor la frontierele comune a fost integrat în cadrul UE printr-un Protocol la Tratatul de la Amsterdam^[8].

[5] Art. K.1 UE.

[6] Art. K.3 UE.

[7] Art. K.4 alin. (2) și art. K.6 UE.

[8] P. KUIJPER, „Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis” (2000) 37 CMLRev 345; S. PEERS, „Caveat Emptor: Integrating the Schengen Acquis into the European Union Legal Order” (1999) 2 CYELS 87.

3. RAȚIUNILE EXISTENȚEI SLSJ

Structura pe trei piloni a fost definitorie pentru arhitectura UE de la Maastricht la Lisabona. Prin urmare, este important să reflectăm asupra motivației creării acesteia.

(A) RAȚIUNEA EXISTENȚEI STRUCTURII PE TREI PILONI

Weiler susținea că consociaționalismul este cheia înțelegerii structurii pe trei piloni^[9]. În societățile pluraliste, stabilitatea funcțională era asigurată, de regulă, prin separări transversale. Aceasta nu putea, însă, să explice o astfel de stabilitate în societățile caracterizate prin separări sau diviziuni care se susțin reciproc, ducând la noțiuni fracționiste referitoare la binele public. Unele țări aveau astfel de clivaje sociale care se susțineau reciproc, fiind cu toate acestea stabile. Teoria consociațională căuta să explice aceasta prin comportamentul unui cartel de elite, care făcea sistemul funcțional și stabil. „Elitele împărtășesc un angajament pentru menținerea sistemului și pentru îmbunătățirea coeziunii, funcționalității și stabilității acestuia”^[10]. Acestea transmit, de asemenea, acordul expres sau tacit al constituenților lor. Weiler a utilizat teoria consociațională pentru a explica structura pe trei piloni^[11]. Astfel, din acest punct de vedere, factorul crucial prin care se explică apariția pilonilor al doilea și al treilea era natura puternic fragmentată a politicilor din aceste domenii^[12].

Există totuși o explicație alternativă, care a fost, de asemenea, recunoscută de Weiler. Statele membre doreau un anumit grad de cooperare internațională în aceste domenii, dar nu erau pregătite pentru întreaga mașinărie supranațională a pilonului comunitar. Astfel, pilonii al doilea și al treilea au oferit statelor membre un forum instituționalizat în care să fie discutate aceste chestiuni, fără a se supune controalelor supranaționale. Statele membre considerau că o astfel de cooperare ar fi benefică, pentru motivele articulate de teoreticienii relațiilor internaționale^[13]. Statele membre doreau un mecanism bine stabilit prin intermediul căruia să coopereze în domeniul Politicii externe și de securitate comună și al Justiției și afacerilor interne. Organizarea de întruniri *ad hoc* pentru discutarea unor astfel de chestiuni este consumatoare de timp și implică importante „costuri de tranzacție”, cu atât mai mult cu cât crește numărul de jucători. Cu toate acestea, natura sensibilă a subiectului însemna că statele membre preferau „poziția implicită” a interguvernamentalismului, păstrând astfel controlul maxim în propriile mâini.

[9] J. WEILER, U. HALTERN și F. MAYER, „European Democracy and its Critique”, în J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (Frank Cass, 1995).

[10] *Idem*, 30.

[11] *Idem*, 29.

[12] *Idem*, 29.

[13] A. MORAVCSIK, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” (1993) 31 JCMS 473; A. MORAVCSIK, *National Preference Formation and Interstate Bargaining in the European Community, 1955–86* (Harvard University Press, 1992); M. POLLACK, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford University Press, 2003); M. POLLACK, „International Relations Theory and European Integration”, EUI Working Papers, RSC 2000/55.

(B) RAȚIUNEA ALEGERII DOMENIILOR CUPRINSE ÎN SLSJ

Trebuie să cercetăm, de asemenea, rațiunea includerii anumitor materii în SLSJ și ce sentiment de libertate, securitate și justiție leagă aceste domenii. Putem începe prin a examina motivarea oficială, care lega necesitatea existenței SLSJ de libera circulație a persoanelor și de impactul transfrontalier inevitabil al unor probleme precum imigrarea și crima organizată.

Consiliul pentru Justiție și Afaceri Interne^[14]

Cu ocazia negocierii Tratatului privind Uniunea Europeană, statele membre au elaborat o listă de domenii de interes comun. Această listă ambițioasă include subiecte legate de azil, imigrare, controale la frontierele externe ale Uniunii, droguri, fraudă internațională, justiția civilă și penală, cooperarea vamală și cooperarea polițienească, în special împotriva criminalității internaționale și a terorismului. (...) De ce au decis statele să inițieze o astfel de cooperare? Ce nevoi satisfăcea aceasta?

Crearea unui spațiu în care persoanele să circule liber trebuie să fie însoțită de măsuri conexe în vederea întăririi frontierelor externe și a politicilor privind azilul și imigrarea (...).

(...)

Ridicarea frontierelor dintre statele membre pentru a permite persoanelor să treacă în mod liber nu poate avea loc în detrimentul securității populației, al ordinii publice și al libertăților civile. Pentru a preîntâmpina acest lucru, au fost adoptate măsuri compensatorii conexe.

Întărirea frontierelor externe

Prin eliminarea frontierelor dintre statele membre, acestea erau lipsite de un important instrument național pentru controlul și filtrarea intrării și identității persoanelor, precum și pentru asigurarea securității interne pe teritoriul lor. O persoană aflată într-un stat poate traversa fără niciun impediment frontierele altui stat. (...) În vederea asigurării aceluiași nivel de securitate în lipsa acestui instrument, este necesar să fie întărite controalele la frontierele externe, adică cele dintre un stat membru al Uniunii și un stat terț (...).

(...)

Prin urmare, întărirea frontierelor externe ale Uniunii, ca măsură compensatorie pentru dispariția frontierelor interne, reclamă o cooperare crescută între ministerele de interne și de justiție și, în special, între forțele de poliție, serviciile vamale și de imigrare.

Imigrarea și cetățenii statelor terțe

Libertatea de circulație a persoanelor se adresează cetățenilor Uniunii Europene, adică persoanelor care dețin cetățenia unuia dintre statele membre. Într-un spațiu fără frontiere, ce se întâmplă în cazul cetățenilor statelor terțe prezenți în mod legal pe teritoriul unuia dintre statele membre? (...) Acestea reprezintă doar unele dintre noile întrebări cărora trebuie să le răspundă cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne.

Privind dintr-un alt unghi, dispariția frontierelor interne ridică, de asemenea, și problema imigrării ilegale sau a rezidenței ori angajării ilegale, probleme pe care statele membre trebuie să le rezolve împreună (...).

^[14] Disponibil la <http://www.consilium.europa.eu>.

Azilul

Statele membre trebuie să ajungă la un acord cu privire la însuși sensul noțiunii de refugiat politic, pentru a se evita situațiile incerte în care un stat membru acordă azil, în condițiile în care un alt stat refuză. Trebuie evitate situațiile în care cererile de azil sunt înaintate mai multor state în același timp. Acestea trebuie să colaboreze la dezbaterile garanțiilor minime care urmează a fi acordate solicitanților de azil în eventualitatea expulzării lor și a drepturilor de care se bucură aceștia pe parcursul examinării unei cereri de azil sau a unei căi de atac (...).

Problemele securizării frontierelor externe, a imigrării și azilului, aflate toate în legătură cu dispariția frontierelor interne, reprezintă subiecte politice foarte sensibile pentru fiecare stat. Ele sunt percepute ca afectând direct suveranitatea, securitatea și populația acelor state. Cultura politică a acestora, sistemele lor juridice, tradițiile administrative și practicile lor sunt adesea foarte diferite. Din acest motiv, acțiunile concertate, înțelegerea reciprocă și dialogul în contextul JAI se dovedesc a fi fundamentale.

Schengen și libera circulație a persoanelor

Tratatul de la Amsterdam (...) integrează *acquis*-ul Schengen în cadrul Uniunii Europene (...).

Statele membre ale Uniunii Europene nu mai pot aborda acum anumite probleme în dezordine, ci trebuie să își combine eforturile.

Drogurile, crima organizată, fraudă internațională, traficul de ființe umane și exploatarea sexuală a copiilor constituie probleme de mare însemnătate pentru toate statele membre ale Uniunii Europene. Aceste infracțiuni nu cunosc frontiere. Scopul Uniunii Europene este acela de a deveni un spațiu de libertate, securitate și justiție, și nu un spațiu pentru diverse tipuri de trafic.

Drogurile

Consumul și traficul de droguri sunt legate de alte probleme, cum ar fi crima sau spălarea banilor la scară largă (...).

Crima organizată

Cazurile de crimă organizată, terorism și fraudă nu mai pot fi într-un cadru strict național, mai ales de la crearea unei piețe europene extinse (...).

Legătura dintre necesitatea unui SLSJ, libera circulație a persoanelor și impactul inerent transfrontalier al unor chestiuni cum ar fi imigrarea, azilul și crima organizată, a fost reflectată în doctrină.

S. LAVENEX și W. WALLACE, *Justice and Home Affairs, Towards a „European Public Order”?*
(Justiția și afacerile interne, spre o „ordine publică europeană”)^[15]

Mai multe explicații convergente au fost formulate pentru dezvoltarea politicilor comune în interiorul UE, rezultând atât din fenomenul de *spill-over* funcționalist din alte politici ale UE, cât și din noile provocări înfruntate de statele membre. (...) Cerințele pieței unice includeau „libera circulație a persoanelor”. Odată cu creșterea prosperității și cu îmbunătățirea sistemului de comunicații, s-a intensificat circulația transfrontalieră între țările cu o populație densă și apropiate din punct de vedere geografic. Succesul care fusese raportat de programul din 1992 privind piața internă în direcția înlăturării controalelor asupra mărfurilor la trecerea frontierelor interne s-a orientat către controalele rămase asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne ale UE.

[15] H. WALLACE, W. WALLACE și M. POLLACK (ed.), *Policy Making in the European Union* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2005) 460-461.

Creșterea circulației transfrontaliere, încurajată de programul pieței interne, a alertat organele de aplicare a legii cu privire la necesitatea de a ajunge la un acord referitor la „măsuri compensatorii” în scopul menținerii ordinii publice pe teritoriul UE, în ceea ce privește circulația atât a celor îndreptățiți, cât și a celor neîndreptățiți, atât legală, cât și ilegală.

În afara acestei dinamicii funcționaliste, noi priorități interne au conturat agenda cooperării aflate mereu în dezvoltare. Acestea includeau preocuparea pentru criminalitatea transfrontalieră și mobilitatea internațională a infractorilor, precum și schimbările survenite în modurile de migrație. Întărirea controalelor imigrației începând de la mijlocul anilor '70 corespunde creșterii fluxului de migrație din afara Europei și creșterii la nivel global a numărului de refugiați, ducând la apariția unui val de persoane în căutare de azil în vestul Europei. (...)

Preocupările și temerile Germaniei au fost forța motrice în dezvoltarea politicilor comune.

Explicația oficială pentru apariția SLSJ a fost însă contestată. S-a afirmat că „explicația măsurilor compensatorii” nu poate justifica îndeajuns *caracterul restrictiv* al politicilor adoptate în domenii cum ar fi migrarea, azilul și altele asemenea, și că forța motrice din spatele SLSJ a constituit-o, în realitate, securitatea.

C. COSTELLO, *Administrative Governance and the Europeanisation of Asylum and Immigration Policy*

(Guvernarea administrativă și europeanizarea politicii privind azilul și imigrarea)^[16]

Explicația măsurilor compensatorii nu poate oferi o justificare pentru caracterul restrictiv al politicilor și practicilor adoptate. Bigo (...) merge până la a descrie „dezbaterile asupra măsurilor compensatorii și asupra deficitului de securitate creat prin deschiderea frontierelor interne (ca fiind) unul dintre cele mai puternice mituri ale imaginii pe care o prezintă UE despre sine”. Orice explicație bazată pe piața internă nu are de-a face cu gradul de restrictivitate a politicilor legate de barierele externe, ci necesită pur și simplu aplicarea regulilor comune. Spre exemplu, pentru comerțul liber cu mărfuri în interiorul UE trebuie să existe un tarif extern comun și o politică comercială comună, dar fără vreo limitare specială. Prin contrast, în ceea ce privește libera circulație a persoanelor (...) nu există reguli comune referitoare la imigrație, ci mai degrabă un sistem restrictiv de control la intrare. Minciuna că acest sistem este cerut de principiul liberei circulații în cadrul pieței interne este demascată de participarea Marii Britanii și a Irlandei la o serie de măsuri de control la granița externă fără niciun fel de angajament în vederea eliminării controalelor la granițele interne.

Este și mai clar că, în vreme ce explicația oficială a jucat un rol în apariția SLSJ, această evoluție a oferit un „nou” cap de afiș prin care să poată fi sporită legitimitatea UE. Anii '90 au fost un deceniu în care legitimitatea UE a ajuns să fie din ce în ce mai mult pusă la îndoială. Discuțiile din cadrul Conferinței Interguvernamentale care a dus la Tratatul de la Amsterdam au fost marcate de căutări profunde ale legitimității interne și externe. Regimul instituțional prin care a fost instituit SLSJ a contribuit prea puțin la fortificarea legitimității interne. Cu toate acestea, el a servit ca un vehicul adecvat prin intermediul căruia se putea afirma că UE cultiva legitimitatea externă. Înfiișarea inițială a CEE fusese în mare parte justificată în termeni de rezultate, pace crescută și prosperitate. Prin urmare, nu este nici întâmplător, nici surprinzător faptul că SLSJ a fost justificat în termeni similari, în special datorită faptului că temerile legate de criminalitate și alte probleme asemănătoare

^[16] H. HOFMANN și A. TÜRK (ed.), *EU Administrative Governance* (Edward Elgar, 2006) 289.

figurau, de regulă, foarte sus în sondajele Eurobarometrului în ceea ce privește preocupările cetățenilor UE. În această privință, să examinăm următorul fragment din Consiliul European de la Tampere din 1999.

Consiliul European de la Tampere^[17]

Către o Uniune a Libertății, Securității și Justiției: Jaloanele de la Tampere

1. Încă de la începuturile sale, integrarea europeană a fost ferm înrădăcinată într-un angajament împărtășit de toți față de libertate, bazat pe respectarea drepturilor omului, pe instituții democratice și pe supremația legii. Aceste valori comune s-au dovedit necesare în vederea asigurării păcii și dezvoltării prosperității în Uniunea Europeană. De asemenea, ele vor servi ca piatră de temelie în procesul de extindere a Uniunii.
2. Uniunea Europeană a reunit deja pentru cetățenii săi ingredientele de bază ale ideii comune de prosperitate și pace: piața unică, uniunea economică și monetară și capacitatea de a răspunde provocărilor politice și economice globale. Provocarea Tratatului de la Amsterdam constă în prezent în a oferi garanția că se poate beneficia de libertate, care include și dreptul de a circula liber pe tot cuprinsul Uniunii, în condiții de securitate și justiție accesibile tuturor. Acesta este un proiect care răspunde preocupărilor exprimate adesea de cetățeni și are o influență directă asupra vieților lor de zi cu zi.
3. Această libertate nu ar trebui însă privită ca fiind rezervată în exclusivitate cetățenilor Uniunii. Însăși existența sa acționează ca un magnet pentru mulți alții din lumea întreagă, care nu pot beneficia de libertatea despre care cetățenii Uniunii consideră că li se cuvine de la sine. Refuzul de a acorda o astfel de libertate acelor pe care circumstanțele i-au împins în mod justificat să încerce să pătrundă pe teritoriul nostru ar fi în contradicție cu tradițiile Europei. La rândul său, acest lucru presupune ca Uniunea să dezvolte politici comune privitoare la azil și imigrare, ținând cont de necesitatea unui control serios la granițele externe pentru a opri imigrarea ilegală și a lupta împotriva celor care o organizează și care comit infracțiuni internaționale legate de aceasta. (...)
4. Obiectivul îl constituie o Uniune Europeană deschisă și sigură, devotată respectării obligațiilor asumate prin Convenția de la Geneva privind refugiații și prin alte instrumente relevante în domeniul protejării drepturilor omului. (...)
5. Pentru ca să se poată beneficia de libertate, este necesară crearea unui veritabil spațiu de justiție, în care oamenii să se poată adresa instanțelor și autorităților din oricare stat membru la fel de ușor ca celor din statul lor. (...)
6. Oamenii au dreptul să se aștepte ca Uniunea să abordeze problema amenințării pe care criminalitatea gravă o reprezintă la adresa libertății și a drepturilor lor legale (...). Mobilizarea comună a resurselor polițienești și judiciare este necesară în vederea garantării faptului că pe teritoriul Uniunii nu există niciun loc în care să se poată ascunde infractorii sau produsele infracțiunilor.
7. Spațiul de libertate, securitate și justiție ar trebui să se bazeze pe principiile transparenței și al controlului democratic. (...)
8. Consiliul European apreciază că este esențial ca în aceste domenii Uniunea să dezvolte o capacitate de acțiune și să fie privită ca un partener important pe scena internațională. (...)

Până aici, discuția a subliniat motivele pentru care a fost dezvoltat SLSJ. Walker a constatat însă măsura în care problemele tratate în acest cadru, legate de imigrare, controalele la frontiere, lupta împotriva crime organizate, azilul și altele asemenea, pot fi considerate ca formând un pachet *coerent*.

[17] 15-16 octombrie 1999, 2-3.

N. WALKER, *In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey*
(În căutarea Spațiului de libertate, securitate și justiție: o odisee constituțională)^[18]

Pentru început, am putea vorbi despre o coerență tematică de bază în spațiul LSJ – o unitate fundamentală a conținutului. Totuși, spre deosebire de multe domenii importante ale dreptului european, precum piața internă (...), subiectele reunite în cadrul SLSJ nu alcătuiesc o unitate „naturală” din punctul de vedere al unui proiect general clar definit. Deși s-au făcut adeseori analogii între proiectul „1992” privind piața internă și SLSJ, cele două nu se pot compara din perspectiva preciziei și a coerenței interne. Proiectul „1992” se referea la un set de obiective bine definite, direcționate către o anumită *finalité* (în limba franceză în original – n.r.). (...) Prin contrast, SLSJ nu are nicio *finalité*, în afara adeziunii permanente față de un triumvirat de valori extrem de abstracte (...), cu toate că parte din inspirația sa inițială de la Maastricht era încercarea de oferi o listă de măsuri compensatorii privind controlul circulației peste frontierele externe ale UE și dezvoltarea unor noi capacități de monitorizare internă a populațiilor, în lumina presupusului „deficit de securitate” care însoțea realizarea pieței interne. (...)

Dar dacă însăși ideea de SLSJ nu include un proiect general clar definit, poate că există un fel de coerență istorică în privința unui tipar de tratament comun, experimentat și testat deja. (...) Nici aici nu poate fi adus decât un argument slab. Tratatul ne spune că SLSJ se ocupă, pe de o parte, în cadrul Titlului IV CE, de „Vize, azil, imigrare și alte politici legate de libera circulație a persoanelor”, (...) și, pe de altă parte, în cadrul Titlului VI TUE, de „Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală”. Totuși, nu trebuie decât să avem în vedere varietatea de departamente guvernamentale în care sunt organizate în mod tradițional aceste politici în diferite state europene, ca să ajungem imediat la concluzia că istoria nu oferă o coerență evidentă acestei inițiative. (...)

Și atunci, un alt tip de coerență ar putea fi cea instituțională. Se caracterizează oare SLSJ printr-o metodologie instituțională distinctă? În mod evident, și de această dată răspunsul trebuie să fie negativ. (...) În Tratatul de la Amsterdam (...) există o diviziune clară între Titlul IV CE „comunitarizat” și poziția centrată pe mecanismele statale a pilonului al treilea din Titlul VI UE, chiar dacă Titlul IV CE rămâne comunitarizat doar parțial și gradual iar Titlul VI UE acordă un rol mai mare instituțiilor și instrumentelor CE decât forma sa precedentă din Tratatul de la Maastricht. (...)

În mod surprinzător, însă, diversificarea instituțională s-a dezvoltat mână în mână cu un nou impuls către coerența politică. (...) Era post-Amsterdam este marcată în mod cert de încercarea de a construi un fel cu totul nou de politică, din diferite componente. Pentru început, însăși inventarea conceptului de „spațiu de libertate, securitate și justiție” în Tratatul de la Amsterdam reprezintă o declarație a intenției de a considera chestiunile abordate în cadrul Titlului IV CE și Titlului VI UE ca fiind un nou domeniu de reglementare, fără a ține seama de noua lor separare instituțională. (...) Spre sfârșitul lui 1999, Consiliul European special de la Tampere s-a inspirat din noua retorică și capacitate instituțională pentru a lansa un program de acțiune explicit și ambițios, în scopul dezvoltării unui domeniu de politică comună, în cadrul (și între) patru titluri principale – o politică comună a UE privind azilul și migrarea; un veritabil spațiu european de justiție; o luptă la nivelul întregii Uniuni împotriva criminalității și o acțiune externă mai puternică – completat cu calendar și jaloane importante.

Acest argument este solid. SLSJ este marcat mai degrabă de diversitate instituțională, decât de o metodologie instituțională distinctă, și cei care au elaborat Tratatul de la Amsterdam au construit în mod conștient o nouă politică din componente diferite. Cu toate acestea, există loc și pentru contrazicerea acestei teze, în ceea ce privește măsura în care SLSJ este marcat de o coerență tematică. Este îndoielnic dacă *finalité* a proiectului din

[18] WALKER (supra, nota 2) 5-7, în original cu italice.

1992 privind piața internă este cu mult mai bine definită decât cea a SLSJ. Nu trebuie să uităm în această privință că primul este în derulare, în ciuda „punctului de final” temporal 1992, și nici că echilibrul între social și economic în cadrul inițiativelor legate de piața internă este din ce în ce mai contestat^[19].

4. TRATATUL DE LA LISABONA: PRINCIPII GENERALE

Tratatul de la Lisabona a produs un impact semnificativ asupra Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție. Sistemul anterior pe trei piloni a dispărut, deși în cazul politicii externe și de securitate continuă să se aplice reguli distincte^[20]. Totuși, dispozițiile referitoare la SLSJ au fost integrate în corpul principal al tratatelor. Secțiunea de față examinează modificările generale operate de Tratatul de la Lisabona.

(A) OBIECTIVELE

Articolul 2 TUE stabilește valorile UE și urmărește dispoziția corespunzătoare din Tratatul Constituțional^[21].

Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

Obiectivele UE sunt cuprinse la art. 3 TUE, care se apropie de dispoziția analoagă din Tratatul Constituțional, fără a fi identic cu aceasta^[22]. Obiectivele enumerate la art. 3 TUE pot fi comparate cu cele de la art. 2 UE din tratatul anterior. Există însă diferențe în ceea ce privește formularea exactă și plasarea obiectivelor. Astfel, spre exemplu, nu întâmplător mențiunea referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție a fost „avansată” în listă, devenind art. 3 alin. (2) TUE, semnalând prin aceasta rolul central pe care îl ocupă în cadrul politicii UE. Articolul 3 alin. (2) TUE este formulat după cum urmează:

Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen.

(B) ARHITECTURA TRATATULUI

Tratatul de la Lisabona a finalizat etapa de tranziție care a început odată cu Tratatul de la Amsterdam. Sistemul pe piloni introdus de Tratatul de la Maastricht a fost desființat, deși reguli distincte continuă să se aplice în cazul Politicii Externe și de Securitate Comune.

[19] *Supra*, Capitolul 17.

[20] *Supra*, Capitolul 10.

[21] Art. 1-2 TC.

[22] Art. 1-3 TC.

Dispozițiile referitoare la SLSJ nu mai sunt împărțite cum erau anterior Tratatului de la Lisabona. Ele sunt grupate în cadrul Titlului V din Partea a treia din TFUE, care se referă la „Politicele și acțiunile interne ale Uniunii”. Titlul V se situează după cele referitoare la piața internă, libera circulație a mărfurilor, agricultura și pescuitul și libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor.

Abordarea privind SLSJ din Tratatul de la Lisabona o urmărește îndeaproape pe aceea din Tratatul Constituțional^[23]. Astfel, grupul de lucru X privind „Libertatea, securitatea și justiția”^[24] din cadrul Convenției privind viitorul Europei a fost cel care a susținut fervent depilizarea, încorporarea pilonului al treilea în corpul principal al tratatului și eliminarea categoriilor distincte de acte juridice care se aplicaseră anterior acelui domeniu.

(C) COMPETENȚA

Tratatul de la Lisabona a instituit categorii de competență pentru diferite materii^[25]. SLSJ se înscrie la competența partajată^[26]. Referitor la această plasare trebuie observate două aspecte care au fost elaborate în cadrul discuției anterioare.

În primul rând, natura partajării competenței între UE și statele membre nu poate fi descoperită decât examinând dispozițiile detaliate ale domeniului respectiv. Partajarea nu este aceeași în toate domeniile SLSJ. Dispozițiile speciale ale tratatului și interpretarea judiciară a acestora sunt cele care stabilesc distribuția între competența statelor membre și cea a UE. În realitate, aceasta este ceea ce a trebuit să facem întotdeauna pentru a stabili granițele dintre competența statelor și cea a UE.

În al doilea rând, art. 2 alin. (2) TFUE dispune că, în contextul competenței partajate, statele membre își pot exercita competența numai în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența sau a hotărât să înceteze să și-o mai exercite într-un anumit domeniu. Aparent, ar fi vorba de o prioritate automată în favoarea UE față de acțiunea statelor membre, în cadrul exercitării competenței partajate, în cazul în care Uniunea și-a exercitat competența, cu consecința că nivelul de competență partajată deținut de statele membre se diminuează de-a lungul timpului. Această afirmație nu este lipsită de adevăr, sub rezerva următoarelor nuanțări.

Statele membre își pierd competența în cadrul regimului competenței partajate numai în măsura în care Uniunea și-a exercitat „propria” competență. După cum am arătat mai sus, putem să deducem care este cu exactitate competența UE în aceste materii doar din examinarea dispozițiilor detaliate într-un anumit domeniu. Mai mult decât atât, prioritatea față de acțiunea statelor membre nu va apărea decât „în măsura în care” UE și-a exercitat competența în domeniul relevant. Există diferite modalități prin care UE poate interveni într-un anumit domeniu^[27]. UE poate alege să adopte reglementări uniforme, ea poate

[23] Art. III-257-277 TC.

[24] CONV 426/02, Raport final al grupului de lucru X, „Libertate, securitate și justiție”, Bruxelles, 2 decembrie 2002.

[25] *Supra*, Capitolul 3.

[26] Art. 4 alin. (2) lit. j) TFUE.

[27] S. WEATHERILL, „Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community”, în D. O'KEEFE și P. TWOMEY (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (Chancery Law Publishing, 1994), Capitolul 2; M. DOUGAN, „Minimum Harmonization and the Internal Market” (2000) 37 CMLRev 853; M. DOUGAN, „Vive la Difference? Exploring the Legal Framework for Reflexive Harmonisation within the Single Market” (2002) 1 Annual

armoniza legislațiile naționale, poate proceda la armonizarea minimă sau poate impune cerințe de recunoaștere reciprocă. Câmpul de acțiune a statelor membre depinde de tehnicile de reglementare utilizate de UE^[28].

(D) ARTICOLUL 67 TFUE

Articolul 67 TFUE este dispoziția principală a acestui titlu din Tratatul de la Lisabona și reprezintă atât continuitatea, cât și modificarea articolelor anterioare ale tratatului.

(1) Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre.

(2) Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al imigrării și al controlului la frontierele externe, care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre și care este echitabilă față de resortisanții țărilor terțe. În înțelesul prezentului titlu, apatrizii sunt asimilați resortisanților țărilor terțe.

(3) Uniunea acționează pentru a asigura un înalt nivel de securitate prin măsuri de prevenire a criminalității, a rasismului și a xenofobiei, precum și de combatere a acestora, prin măsuri de coordonare și de cooperare între autoritățile polițienești și judiciare și alte autorități competente, precum și prin recunoașterea reciprocă a deciziilor judiciare în materie penală și, după caz, prin apropierea legislațiilor penale.

(4) Uniunea facilitează accesul la justiție, în special pe baza principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare și extrajudiciare în materie civilă.

Articolul 67 TFUE se bazează pe art. 29 UE și art. 67 CE. Există însă diferențe, mai ales la art. 67 alin. (1) TFUE, care dispune în prezent că SLSJ trebuie constituit cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice naționale. Articolul 67 alin. (4) este nou din perspectiva recunoașterii exprese în cadrul dispoziției generale care ghidează acest domeniu.

(E) INSTITUȚIILE

Tratatul de la Lisabona precizează rolurile pentru principalii jucători instituționali și pentru statele membre.

(i) Consiliul European

Articolul 68 TFUE este nou și prevede că Consiliul European definește orientările strategice ale planificării legislative și operaționale în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție. Aceasta reprezintă însă, doar o acordare a tratatului cu realitatea, din moment ce Consiliul European îndeplinea deja această funcție de un deceniu, prin intermediul programelor pe cinci ani, cum ar fi cele de la Tampere^[29], Haga^[30] și Stockholm^[31]. Comisia și

of German and European Law 13; CONV 375/1/02, Raport final al grupului de lucru V privind competențele complementare, Bruxelles, 4 noiembrie 2002, 12-13.

[28] A se vedea, de asemenea, Protocolul (nr. 25) privind competența partajată.

[29] Consiliul European de la Tampere, 15-16 octombrie 1999.

[30] Consiliul European de la Bruxelles, 4-5 noiembrie 2004.

[31] Consiliul 16484/1/09, Bruxelles, 25 noiembrie 2009.

Consiliul Justiție și afaceri interne furnizează informații detaliate care modelează orientările stabilite de Consiliul European.

(ii) Consiliul

Consiliul este esențial pentru tot ceea ce se întâmplă în cadrul SLSJ. El a stat la baza a numeroase inițiative legislative și ajută la structurarea obiectivelor politicii SLSJ, care sunt apoi transmise Consiliului European. Articolul 74 TFUE abilitază Consiliul să adopte măsuri pentru a asigura cooperarea administrativă între departamentele relevante ale statelor membre în domeniile acoperite de acest titlu, precum și între departamentele respective și Comisie.

Articolul 70 TFUE este nou și reflectă preocuparea față de punerea în aplicare de către statele membre a politicilor SLSJ și față de eficiența recunoașterii reciproce. Acesta dispune că, fără a aduce atingere dispozițiilor tratatului referitoare la acțiunile de punere în aplicare^[32], Consiliul, la propunerea Comisiei, poate adopta măsurile de stabilire a condițiilor în care statele membre, în colaborare cu Comisia, evaluează punerea în aplicare a politicilor SLSJ, în special în scopul de a favoriza aplicarea deplină a principiului recunoașterii reciproce.

(iii) Comitetele Consiliului

Articolul 71 TFUE se referă la structurile de sprijin din cadrul Consiliului. Volumul și natura inițiativelor privind SLSJ au necesitat întotdeauna sprijin pentru Consiliu din partea unor comitete specializate^[33]. În principal, în subordinea Consiliului Justiție și Afaceri Interne existau trei straturi de astfel de sprijin. Coreper asigura cel mai înalt nivel de sprijin, cel mai scăzut nivel venind din partea grupurilor de lucru formate din specialiști^[34], care funcționau în toate domeniile majore ale politicii SLSJ. Existau însă și grupuri care funcționau între Coreper și grupurile de lucru. În legătură cu pilonul al treilea exista Comitetul Articolului 36, cunoscut și sub denumirea CATS (*Comité de l'Article Trente-Six*). În legătură cu Titlul IV CE, exista CSIGA, Comitetul strategic pentru imigrare, frontiere și azil, CSIFA +, care includea șefii serviciilor de control la frontieră de la nivel național, un comitet în materie de drept civil și un grup de lucru la nivel înalt privind azilul și migrarea^[35].

Articolul 71 TFUE continuă această tradiție a comitetelor de sprijin. Acesta prevede instituirea unui comitet permanent în cadrul Consiliului, care să asigure promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă în cadrul Uniunii. Fără a aduce atingere Coreper, comitetul este menit să faciliteze coordonarea acțiunii autorităților competente ale statelor membre. La lucrările comitetului pot fi implicați reprezentanții organelor, ai oficiilor și ai agențiilor în cauză ale Uniunii, iar Parlamentul European și parlamentele naționale sunt informate cu privire la derularea acestor lucrări.

Abrevierea aleasă pentru acest nou comitet este COSI^[36], ceea ce a generat comentarii dacă titlul se va potrivi cu realitatea. COSI facilitează, promovează și consolidează coordonarea acțiunilor operaționale între statele membre ale UE în domeniul securității inter-

[32] Art. 258, art. 259 și art. 260 TFUE.

[33] F. HAYES-RENSHAW și H. WALLACE, *The Council of Ministers* (ed. a 2-a, Palgrave, 2006) 86-87.

[34] H. ADEN, „Administrative Governance in the Fields of EU Police and Judicial Co-operation”, în HOFMANN și TÜRK (supra, nota 16) 351.

[35] LAVENEX și WALLACE (supra, nota 15) 468.

[36] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security/cosi/index_en.htm.

ne. Acest rol de coordonare se referă, *inter alia*, la cooperarea polițienească și vamală, protecția frontierelor externe și cooperarea judiciară în materie penală corespunzătoare cooperării operaționale în domeniul securității interne. COSI răspunde, de asemenea, de evaluarea direcției generale și a eficienței cooperării operaționale, astfel încât să identifice eventualele neajunsuri și să propună recomandări pentru abordarea acestora. El poate invita la întrunirile sale reprezentanți din partea Eurojust, Europol, Frontex și alte organe relevante. COSI nu se implică, însă, în pregătirea actelor legislative, și nici în desfășurarea de operațiuni. Coreper rămâne răspunzător pentru pregătirea actelor legislative cu ajutorul diferitelor grupuri de lucru ale Consiliului.

(iv) Parlamentul European

Procedura legislativă ordinară este regula pentru domeniile care se încadrează în SLSJ. Acest lucru este de salutat, sub rezerva preocupărilor exprimate anterior în ceea ce privește modificarea acestei proceduri prin utilizarea trilogurilor^[37]. Aceste preocupări sunt deosebit de răspândite în legătură cu SLSJ, întrucât marea majoritate a măsurilor legislative sunt acum supuse acestor acorduri trilaterale, urmate de o pierdere a transparenței și a oportunității de participare democratică^[38]. Articolul 76 TFUE prevede că actele juridice adoptate în legătură cu cooperarea judiciară în materie penală și cea polițienească, precum și măsurile adoptate în temeiul art. 74 TFUE, se adoptă la propunerea Comisiei sau la inițiativa unei părți din statele membre.

(v) Parlamentele naționale

Articolul 69 TFUE dispune că parlamentele naționale asigură, cu privire la propunerile și inițiativele legislative prezentate în ceea ce privește cooperarea judiciară în materie penală și cea polițienească, respectarea principiului subsidiarității. Această dispoziție este nouă și reflectă caracterul sensibil al implicării UE în aceste domenii. Totuși, chiar și în absența art. 69, parlamentele naționale ar fi avut posibilitatea de a revizui compatibilitatea unor astfel de măsuri cu principiul subsidiarității, în temeiul art. 12 TUE.

(vi) Statele membre

Articolele 72-73 TFUE abordează rolul statelor membre. Articolul 72 TFUE reiterează interdicția din tratatul anterior în sensul că SLSJ nu aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne. Această afirmație are o rezonanță politică și nu e lipsită de sens, dar ea nu reflectă realitatea. Titlul SLSJ este un domeniu al competenței partajate. Aceasta semnifică în mod necesar că responsabilitățile care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice sunt circumscrise de măsuri ale UE. Natura și gradul acestei circumscrieri se raportează, vrând-nevrând, la fiecare măsură în parte adoptată de UE. Articolul 73 TFUE prevede că statele membre au libertatea de a organiza între ele și sub autoritatea lor forme de cooperare și de coordonare pe care le consideră oportune, între serviciile competente ale administrațiilor acestora care răspund de asigurarea securității naționale.

[37] *Supra*, Capitolul 5.

[38] T. BUNYAN, „Abolish 1st and 2nd Reading Secret Deals – Bring Back Democracy «Warts and All»”, disponibil la www.statewatch.org/analyses/no-84-ep-first-reading-deals.pdf.

(F) INSTANȚELE UNIUNII

(i) Sfera competenței

Tratatul de la Lisabona a integrat toate dispozițiile privind SLSJ în structura obișnuită a tratatului; în consecință, competența instanțelor Uniunii se extinde asupra întregului drept al UE, în absența unei dispoziții contrare a tratatelor. Prin urmare, obligația CJUE de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor^[39] este de aplicare generală, cu excepția cazurilor în care aceasta este limitată de dispoziții speciale ale tratatului.

Competența instanțelor comunitare asupra pilonului al treilea fusese limitată^[40], în ciuda interpretării teleologice care a forțat limitele pentru a permite maximum posibil de control judiciar. Astfel, competența de a pronunța hotărâri preliminare depindea de o declarație de acceptare a acestei competențe din partea statelor membre, declarație care putea, de asemenea, să precizeze care dintre instanțele naționale au posibilitatea de a face astfel de trimiteri preliminare. Existau limite în ceea ce privește controlul legalității. Nu erau disponibile acțiunile în executare ale Comisiei și nu exista nicio dispoziție privind despăgubirile. Competența instanțelor comunitare în legătură cu celălalt aspect al SLSJ, referitor la vize, azil, imigrare și alte politici legate de libera circulație a persoanelor^[41], fusese, de asemenea, limitată, din moment ce numai instanțele naționale de ultim grad de jurisdicție puteau înainta CEJ cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare^[42].

Tratatul de la Lisabona a semnalat o schimbare majoră în această privință. Normele comune referitoare la acțiunile directe și indirecte sunt aplicabile în cazul SLSJ, sub rezerva dispozițiilor tranzitorii examinate mai jos. Astfel, hotărârile preliminare, controlul legalității și celelalte tipuri de acțiuni sunt aplicabile în cazul SLSJ în același mod în care se aplică oricărei alte materii care se încadrează în tratat.

(ii) Efectul direct și supremația

Doctrina efectului direct a fost creată și dezvoltată de Curte. Tratatul de la Lisabona nu semnalează nicio schimbare în doctrină, însă produce consecințe asupra domeniului său de aplicare.

Articolul 34 UE a prevăzut un set distinct de norme juridice care au fost utilizate în cadrul celui de-al treilea pilon, referitoare la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Deciziile-cadru și deciziile erau cele mai importante acte juridice utilizate în acest domeniu, iar art. 34 alin. (2) UE declara că acestea nu au efect direct. Curtea a considerat că acest lucru nu se opune existenței unui efect indirect^[43].

Articolul 34 UE a fost abrogat, iar regimul general al actelor juridice prevăzut în Tratatul de la Lisabona se aplică măsurilor din SLSJ. De acum înainte, va fi posibil să se susțină că un articol din tratat sau un act legislativ, delegat sau de punere în aplicare care se ocupă cu SLSJ dă naștere la un efect direct, cu condiția ca acesta să îndeplinească criteriile pentru ca această doctrină să se aplice.

[39] Art. 19 alin. (1) TUE.

[40] Art. 35 UE.

[41] Titlul IV CE.

[42] Art. 68 alin. (1) CE.

[43] Cauza C-105/03, *Procesul penal împotriva lui Maria Pupino* [2005] ECR I-5283.

Principiul supremației a fost examinat într-un capitol anterior^[44]. Au existat dezbateri, în regimul anterior, cu privire la problema dacă supremația dreptului comunitar asupra dreptului național era aplicabilă în ceea ce privește al treilea pilon^[45], cu toate că, în cele din urmă, această chestiune nu a fost niciodată ridicată în fața instanței. Depilonizarea rezultând din Tratatul de la Lisabona înseamnă că supremația dreptului UE acoperă în prezent domenii care au făcut până acum parte din al treilea pilon și care acum au fost transferate în TFUE. Potențialul pentru ciocniri între acte ale Uniunii și preceptele constituționale naționale este deosebit de prezent în acest domeniu. Acest lucru ar putea duce la situații care să testeze limitele doctrinei supremației atunci când conflictul cu dreptul UE implică dispoziții constituționale naționale.

(iii) Dispoziții tranzitorii

Tratatul de la Lisabona conține dispoziții tranzitorii privitoare la instanțele Uniunii și la punerea în executare^[46]. Articolul 10 alin. (1) din Protocolul privind dispozițiile tranzitorii preciza două limite ale atribuțiilor instituțiilor în ceea ce privește actele Uniunii din domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, care au fost adoptate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, însă aceste limite au încetat să producă efecte la cinci ani după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona^[47].

(G) REGATUL UNIT ȘI SLSJ

În Tratatul de la Amsterdam, Regatul Unit și Irlanda au negociat trei clauze de opt-out conexe cu privire la SLSJ. Acestea au fost păstrate și modificate în Tratatul de la Lisabona^[48].

(i) „Acquis-ul” Schengen

Tratatul de la Amsterdam a integrat *acquis-ul* Schengen – Tratatatele Schengen, precum și măsurile de punere în aplicare a acestora – în ordinea juridică a UE, prin intermediul unui protocol. Regimul Schengen a eliminat controalele interne la frontierele dintre statele participante și a instituit norme armonizate pentru vize, precum și reguli privind controlul la frontierele externe, migrația ilegală și cooperarea polițienească și în materie penală. Regatul Unit și Irlanda nu erau obligate să aplice *acquis-ul* Schengen, dar Protocolul le-a permis să participe la acesta în totalitate sau în parte, cu condiția ca statele participante să aprobe în unanimitate acest lucru. Ambele state au participat la anumite aspecte ale regimului Schengen.

Tratatul de la Lisabona a păstrat Protocolul privind regimul Schengen, împreună cu opțiunea pentru Regatul Unit și Irlanda de a participa la o parte sau la întregul regim, sub rezerva acordului unanim al statelor participante^[49]. Cu toate acestea, Protocolul a fost

[44] *Supra*, Capitolul 9.

[45] K. LENAERTS și T. CORTHOUT, „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law” (2006) 31 *ELRev* 287; A. HINAREJOS, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars* (Oxford University Press, 2009).

[46] Protocolul (nr. 36) privind dispozițiile tranzitorii, art. 10.

[47] *Idem*, art. 10 alin. (3).

[48] S. PEERS, „British and Irish Opt-Outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) Law”, 3 noiembrie 2009, disponibil la www.statewatch.org/euconstitution.htm.

[49] Protocolul (nr. 19) privind *acquis-ul* Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene.

modificat pentru a acorda Regatului Unit și Irlandei dreptul de a nu participa (opt-out) la măsurile care dezvoltău părți ale *acquis*-ului Schengen.

(ii) Controalele la frontiere

Tratatul de la Amsterdam cuprindea și un protocol care menținea controlul asupra propriilor frontiere în mâinile Regatului Unit. Acesta era formulat în termeni generali, pentru a împiedica dispozițiile tratatului sau acordurile internaționale încheiate de UE de la a aduce atingere controlului Marii Britanii asupra frontierelor sale. Acest protocol a fost păstrat în Tratatul de la Lisabona^[50].

(iii) SLSJ: Măsuri noi și măsuri modificate

Tratatul de la Amsterdam conținea un protocol suplimentar. Aceasta prevedea, în esență, că Regatul Unit și Irlanda nu erau ținute de Titlul IV CE, dar că acestea puteau alege dacă să participe (opt in) sau nu la măsurile propuse în acest domeniu. Din momentul în care era făcută o propunere legislativă, Regatul Unit și Irlanda aveau la dispoziție trei luni pentru a decide dacă să participe la o anumită măsură. În cazul în care nu declarau în termenul respectiv că participă, se considera că au ales să nu participe. Regatul Unit și Irlanda puteau totuși decide să participe la o măsură după ce aceasta a fost adoptată, după aprobarea Comisiei.

Tratatul de la Lisabona a păstrat și extins acest protocol, astfel încât, în prezent, acesta se aplică întregului SLSJ^[51]. Prin urmare, poziția implicită este că Regatul Unit și Irlanda nu sunt obligate prin măsurile adoptate în temeiul Titlului SLSJ. Acest lucru constituie o extindere a protocolului anterior, din moment ce Protocolul (nr. 21) la Tratatul de la Lisabona se aplică tuturor măsurilor SLSJ, inclusiv celor privind criminalitatea și cooperarea polițienească. Ca și înainte, protocolul păstrează deschisă posibilitatea, pentru Regatul Unit și Irlanda, de a semnală interesul în a participa la o măsură propusă în temeiul acestui titlu, și ele pot alege – cum puteau face și anterior – să participe la o măsură după ce aceasta a fost adoptată.

Protocolul (nr. 21) la Tratatul de la Lisabona extinde posibilitatea de opt-out din partea Regatului Unit și a Irlandei, prevăzând de fapt că se aplică și modificărilor aduse măsurilor la care aceste state au optat anterior să participe. Există prevederi care decurg din acestea, care abordează situația în care decizia de a nu aplica o modificare la o măsură prin care au fost obligate anterior atrage după sine consecința că respectiva măsură nu va putea opera precum între celelalte state membre^[52].

[50] Protocolul (nr. 20) privind aplicarea anumitor aspecte ale articolului 26 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în Regatul Unit și în Irlanda.

[51] Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la Spațiul de libertate, securitate și justiție cuprinde dispoziții speciale pentru Regatul Unit și Irlanda.

[52] Protocolul (nr. 21) conține o extindere a excluderii voluntare (a clauzei de opt-out – n.r.), prevăzând că Regatul Unit și Irlanda nu sunt obligate să aplice normele stabilite în temeiul art. 16 TFUE referitoare la prelucrarea datelor cu caracter personal de către statele membre în exercitarea activităților aflate sub incidența domeniului de aplicare a Capitolului 4 sau a Capitolului 5 din Titlul V, atât timp cât Regatul Unit sau Irlanda nu este obligată să aplice normele Uniunii privind formele de cooperare judiciară în materie penală sau de cooperare polițienească care necesită respectarea dispozițiilor stabilite în baza art. 16.

(iv) SLSJ: Opt-out de la măsurile SLSJ aplicate

Complicații suplimentare în legătură cu dispozițiile speciale privind SLSJ și Regatul Unit au fost generate de dispozițiile art. 10 alin. (4) din Protocolul (nr. 36) privind dispozițiile tranzitorii. Acesta prevedea de fapt că Regatul Unit putea alege să nu aplice actele adoptate înainte de Tratatul de la Lisabona în cadrul celui de-al treilea pilon, cu condiția de a face acest lucru cu cel puțin șase luni înainte de expirarea perioadei de tranziție, după ce Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare. Acest lucru a fost supus unei a treia stipulații: un act din al treilea pilon modificat după ce Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare, care era aplicabil în Regatul Unit, rămâne aplicabil. Cu toate acestea, art. 10 alin. (5) din Protocol lasă ușa deschisă pentru Regatul Unit, care poate notifica Consiliului intenția sa de a participa la acele acte care au încetat să i se aplice în conformitate cu art. 10 alin. (4).

Coaliția de guvernare a decis să-și exercite dreptul de opt-out, în mare parte ca urmare a presiunii exercitate de Tory (*membri ai partidului conservator – n.r.*) eurosceptici, în pofida faptului că cei afectați de schimbare au exprimat îngrijorări serioase cu privire la consecințele pe care le poate antrena^[53]. Spațiul nu ne permite să analizăm în detaliu manevrele politice complexe cu privire la această problemă. Este suficient să spunem că guvernul a decis să-și exercite dreptul de excludere voluntară, pentru ca apoi să opteze să participe la cele mai importante măsuri, inclusiv mandatul european de arestare^[54].

5. DREPTUL PENAL ȘI PROCEDURA PENALĂ: PRE-LISABONA

Restul acestui capitol se va concentra asupra dreptului penal și a procedurii penale, ca exemplu al funcționării SLSJ într-un anumit domeniu material. Este imposibil să înțelegem semnificația Tratatului de la Lisabona privind dreptul penal și procedura penală, fără o oarecare înțelegere a situației juridice anterioare.

Competența expresă a UE în materie penală era reglementată anterior de Tratatul UE. Articolul 31 alin. (1) UE prevedea că sfera acțiunii comune în materie penală „include”: facilitarea și accelerarea cooperării între ministerele competente și autoritățile judiciare ale statelor membre, inclusiv, dacă este cazul, cooperarea prin intermediul Eurojust, în ceea ce privește procedurile și executarea deciziilor; facilitarea extradării între statele membre; asigurarea compatibilității normelor aplicabile în statele membre, în măsura necesară îmbunătățirii acestei cooperări; prevenirea conflictelor de competență între statele membre; și adoptarea progresivă de măsuri de stabilire a unor norme minime privind elementele constitutive ale infracțiunilor și sancțiunile aplicabile în domeniul crimei organizate, terorismului și al traficului ilicit de droguri.

[53] www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-home-affairs-sub-committee-f-publications/; A. HINAREJOS, J.R. SPENCER și S. PEERS, „Opting Out of EU Criminal Law: What is Actually Involved?”, CELS Working Paper, New Series Nr. 1 (2012).

[54] Decizie în temeiul art. 10 din Protocolul nr. 36 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Cm 8671, iulie 2013; Consiliul 12750/13, Notificarea Regatului Unit în conformitate cu art. 10 alin. (4) din Protocolul nr. 36 la TUE și TFUE, Bruxelles, 26 iulie 2013; Decizie în temeiul art. 10 alin. (5) din Protocolul nr. 36 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Cm 8897, iulie 2014; Consiliul 15398, Notificarea Regatului Unit în conformitate cu art. 10 alin. (5) din Protocolul nr. 36 la Tratatul UE, Bruxelles, 27 noiembrie 2014; Decizia Consiliului 2014/857/UE [2014] JO L345/1; Decizia Comisiei 2014/858/UE [2014] JO L345/6.

Potrivit art. 31 alin. (2) UE, Consiliul încurajează cooperarea prin intermediul Eurojust în anumite moduri specificate. Pentru luarea deciziilor în acest domeniu era necesară unanimitatea în Consiliu^[55]. Pilonul III a acordat astfel o oarecare competență legislativă în materie penală, sub rezerva cerinței de unanimitate.

Cu toate acestea, a fost contestată existența competenței de a adopta măsuri referitoare la procedura penală, din moment ce aceasta nu era menționată în mod explicit la art. 31 UE. Necesitatea unor astfel de inițiative ale UE a fost determinată în mare parte de recunoașterea reciprocă, care a atras acceptarea, de către instanțele statelor membre, a hotărârilor pronunțate de către instanțele penale naționale^[56]. Crearea mandatului european de arestare a condus la rândul său la solicitarea asigurării protecției procedurale și a dreptului la apărare pentru persoana care a fost transferată către statul membru emitent al mandatului. Au existat, totuși, preocupări serioase cu privire la competența UE de a adopta astfel de măsuri, precum și referitor la conținutul acestora^[57].

De asemenea, au existat controverse cu privire la competența în materie penală în cadrul pilonului comunitar, dat fiind că nu exista niciun temei expres în tratat pentru exercitarea unei astfel de competențe. O tehnică legislativă folosită pentru a ocoli această problemă a fost adoptarea a două măsuri: una în cadrul pilonului comunitar, care se ocupa cu aspectele principale de reglementare, și cealaltă în baza celui de-al treilea pilon, cuprinzând măsuri de drept penal, în cazul în care acestea erau resimțite ca fiind necesare pentru a sprijini schema de reglementare.

Această abordare a fost totuși pusă sub semnul întrebării prin decizii ale CEJ, care susțineau că există o anumită competență în materie penală în cadrul pilonului comunitar^[58]. În jurisprudența sa timpurie, CEJ a impus limite asupra dreptului penal național, în măsura în care acesta ar putea aduce atingere normelor privind libera circulație^[59]. De asemenea, ea a încurajat utilizarea dreptului penal național ca sancțiune pentru încălcarea dreptului comunitar, în cazul în care această formă de sancționare ar fi fost utilizată la nivel național în situații similare^[60]. Aceste decizii au fost semnificative, dar nu au mers până la acordarea unei competențe directe CE în materie penală, în cadrul pilonului comunitar. Comisia a considerat totuși că o astfel de competență ar putea fi justificată în anumite circumstanțe. Acest lucru a fost acceptat de către CEJ în cauza *Environmental Crimes*^[61].

Cauza C-176/03, Comisia/Consiliul

[2005] ECR I-7879

Consiliul a adoptat o decizie-cadru în domeniul pilonului al III-lea, Titlul VI TUE, care cerea statelor membre să prevadă pedepse penale pentru anumite infracțiuni legate de protecția mediului. Comisia a susținut că măsura ar fi trebuit adoptată în baza articolului 175 CE, din moment ce se referea la mediul înconjurător. CEJ a reținut că principalul scop al deciziei-cadru era protecția mediului și că ea ar fi trebuit adoptată conform articolului 175. Ea a acceptat că, de regulă, nici

[55] Art. 34 alin. (2) UE.

[56] MITSILEGAS (supra, nota 2) 101-109.

[57] V. MITSILEGAS, „The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the European Union” (2006) 43 CMLRev 1277.

[58] MITSILEGAS (supra, nota 2) 69-70.

[59] Cauza 203/80, *Casati* [1980] ECR 2595, pct. 27.

[60] Cauza 68/88, *Comisia/Grecia* [1989] ECR 2965.

[61] Cauza C-176/03, *Comisia/Consiliul* [2005] ECR I-7879.

dreptul penal și nici procedura penală nu intră în competența Comunității, dar apoi a motivat după cum urmează:

CEJ

48. Aceasta nu împiedică legiuitorul comunitar, în cazul în care aplicarea de sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive de către autoritățile naționale competente constituie o măsură indispensabilă în combaterea formelor atacurilor grave asupra mediului, să ia măsuri, în raport cu dreptul penal al statelor membre, pe care le consideră necesare pentru a asigura caracterul efectiv al normelor pe care acesta le stabilește în domeniul protecției mediului.

Hotărârea a fost primită cu entuziasm de către Comisie, care a considerat-o aplicabilă oricărei sfere de acțiune comunitară^[62]. Consiliul și statele membre au fost, deloc surprinzător, mai puțin încântate de hotărâre, și nu au fost dispuse să accepte că aceasta ar avea o rază de acțiune atât de întinsă^[63]. Reacția din cercurile academice a fost una critică, comentatorii subliniind extinderea competenței comunitare pe baza unei noțiuni generalizate de „eficacitate”, care putea fi cu greu limitată^[64].

Cu toate acestea, CEJ a reafirmat competența Comunității în materie penală în cauza *Ship-Source Pollution, Comisia/Consiliul*^[65]. Comisia a susținut o interpretare largă a hotărârii anterioare, astfel încât să se aplice în domeniul transporturilor, obiectul cauzei respective. Consiliul, susținut de douăzeci de state membre, a căutat să distingă și să limiteze hotărârea în cauza *Environmental Crimes*. CEJ a pronunțat o hotărâre nuanțată^[66]. Aceasta a precizat că măsura atacată ar fi trebuit adoptată în cadrul pilonului comunitar și a reiterat soluția din hotărârea anterioară privind principiul eficacității și dreptul penal. CEJ s-a abținut totuși de la a statua că acest principiu este aplicabil tuturor sferelor politicii comunitare și, de asemenea, a reținut că sancțiunea exactă trebuie să fie stabilită printr-o măsură adoptată în cadrul celui de-al treilea pilon.

6. DREPTUL PENAL ȘI PROCEDURA PENALĂ: POST-LISABONA

Tratatul de la Lisabona a rezolvat unele probleme în ceea ce privește sfera de competență a UE față de dreptul penal, deși există încă probleme dificile de interpretare. „Reflecția” asupra acestei probleme avut însă loc în cadrul Convenției privind viitorul Europei și în grupul de lucru X „Libertate, securitate și justiție”. Dispozițiile detaliate din Tratatul de la Lisabona, s-au limitat la a copia pur și simplu pe cele din Tratatul Constituțional^[67].

Articolul 82 TFUE este în prezent prevederea centrală în acest domeniu^[68].

Articolul 82 alin. (1) prevede că cooperarea judiciară în materie penală în cadrul Uniunii se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și include apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în domeniile prevăzute la art. 82 alin. (2) și la art. 83. Parlamentul European

[62] Comunicare privind implicațiile hotărârii Curții din 13 septembrie 2005, COM(2005)583 final/2, pct. 8.

[63] MITSILEGAS (*supra*, nota 2) 75-79.

[64] E. HERLIN-KARNELL, „Commission v Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar” (2007) 13 EPL 69.

[65] Cauza C-440/05, *Comisia/Consiliul* [2007] ECR I-9097.

[66] S. PEERS, „The European Community’s Criminal Law Competence: The Plot Thickens” (2008) 33 ELRev 399.

[67] Art. III-270-275 TC.

[68] C. LADENBURGER, „Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A New Dimension for the Community Model” (2008) 4 EuConst 20.

și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile privind: instituirea unor norme și proceduri care să asigure recunoașterea, în întreaga Uniune, a tuturor categoriilor de hotărâri judecătorești și decizii judiciare; prevenirea și soluționarea conflictelor de competență între statele membre; sprijinirea formării profesionale a magistraților și a personalului din justiție; și facilitarea cooperării dintre autoritățile judiciare sau echivalente ale statelor membre în materie de urmărire penală și executare a deciziilor. Actele juridice în acest domeniu pot fi adoptate la propunerea Comisiei sau la inițiativa unei părți din statele membre^[69].

(A) DREPTUL PENAL

Competența UE de a adopta măsuri privind dreptul penal este acum prevăzută la art. 83 TFUE.

(1) Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin directive în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră ce rezultă din natura sau impactul acestor infracțiuni ori din nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună.

Aceste domenii ale criminalității sunt următoarele: terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de droguri, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată.

În funcție de evoluția criminalității, Consiliul poate adopta o decizie care să identifice alte domenii ale criminalității care îndeplinesc criteriile prevăzute la prezentul alineat. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.

(2) În cazul în care apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în materie penală se dovedește indispensabilă pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare, prin directive se pot stabili norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniul în cauză. Directivele se adoptă printr-o procedură legislativă ordinară sau specială identică cu cea utilizată pentru adoptarea măsurilor de armonizare în cauză, fără a aduce atingere articolului 76.

Prin urmare, art. 83 alin. (1) TFUE prevede că adoptarea unor astfel de directive se realizează potrivit procedurii legislative ordinare, prin contrast cu unanimitatea cerută în cadrul Consiliului, care a fost regula până acum în procesul decizional. Dispoziția întărește formularea preexistentă din art. 31 UE, solicitând în mod expres ca intervenția UE să privească sfera formelor grave de criminalitate care au o dimensiune transfrontalieră, cu toate că acest lucru ar putea fi considerat ca fiind subînțeles și în formularea anterioară. Lista infracțiunilor prezente în art. 83 alin. (1) TFUE a fost totuși extinsă, prin comparație cu art. 31 UE, iar acum îmbrățișează probleme enumerate anterior în art. 29 UE^[70], adăugându-se și alte câteva aspecte. Această listă poate fi suplimentată numai în cazul în care există unanimitate în cadrul Consiliului și aprobarea de către Parlamentul European. PE a emis o rezoluție invitând

^[69] Art. 76 TFUE.

^[70] Art. 29 UE nu cuprindea nicio abilitare expresă de a adopta norme minime privind elementele constitutive ale infracțiunilor prevăzute în acesta, nementionate și în art. 31 UE, cu toate că art. 31 nu interzicea în mod expres acest lucru.

la precauție cu privire la circumstanțele în care ar trebui să fie utilizat art. 83, subliniind necesitatea de a demonstra că este într-adevăr necesară o acțiune la nivelul UE și faptul că drepturile acuzatului ar trebui să fie protejate în legislația subsecventă^[71].

Articolul 83 alin. (2) TFUE este o prevedere nouă și confirmă abordarea CEJ în jurisprudența arătată mai sus. Mai mult decât atât, dispoziția din tratat consacră o interpretare extensivă a jurisprudenței precedente. UE este îndreptățită să armonizeze actele cu putere de lege și actele administrative penale pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare. Această competență se aplică, astfel, oricărei politici a Uniunii care a fost armonizată, neexistând nicio condiție ca politica relevantă a Uniunii să fie considerată ca făcând referire la „obiective esențiale” ale UE. Va fi interesant de văzut interpretarea cerinței existenței unei armonizări a politicii relevante a Uniunii. Interpretarea ar putea fi una liberală, astfel încât o armonizare de fond minimală să fie considerată fundament suficient pentru apropierea actelor cu putere de lege și actele administrative penale. Comisia face determinarea inițială dacă această apropiere este „esențială” pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a politicii UE, sub rezerva acceptării de către Consiliu și Parlamentul European în procedura legislativă ordinară sau specială.

Preocupările statelor membre cu privire la posibila utilizare a art. 83 alin. (1)-(2) explică rațiunea de a fi a art. 83 alin. (3) TFUE, care consacră o „frână de urgență”. Astfel, în cazul în care un membru al Consiliului consideră că un proiect de directivă propus în conformitate cu art. 83 alin. (1)-(2) ar aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală, acesta poate solicita ca proiectul de directivă să fie trimis spre examinare Consiliului European. Aceasta conduce la suspendarea procedurii legislative ordinare. În cazul în care, în termen de patru luni, este atins un consens în Consiliul European, proiectul de directivă este înapoiat Consiliului, iar procedura legislativă ordinară se reia. În cazul în care dezacordul persistă după patru luni, proiectul de directivă eșuează, sub rezerva faptului că un număr de cel puțin nouă state membre pot notifica Consiliul, Parlamentul European și Comisia cu privire la dorința lor de a stabili o formă de cooperare consolidată pe baza proiectului de directivă. În cazul în care se întâmplă acest lucru, se consideră că autorizația^[72] de a recurge la o formă de cooperare consolidată a fost acordată, iar dispozițiile privind formele de cooperare consolidată sunt aplicabile.

(B) PROCEDURA PENALĂ

Astfel cum am observat mai sus, au existat îndoieli cu privire la competența UE în domeniul procedurii penale, înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona. Această problemă a fost abordată prin art. 82 alin. (2) TFUE.

În măsura în care este necesar pentru a facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, precum și cooperarea polițienească și judiciară în materie penală cu dimensiune transfrontalieră, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin directive în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili norme minime. Aceste norme minime

[71] Abordarea UE privind dreptul penal, P7_TA(2012)0208 [2013] JO C264/E/2.

[72] Art. 20 alin. (2) TUE, art. 329 alin. (1) TFUE.

iau în considerare diferențele existente între tradițiile juridice și sistemele de drept ale statelor membre.

Acestea se referă la:

- (a) admisibilitatea reciprocă a probelor între statele membre;
- (b) drepturile persoanelor în procedura penală;
- (c) drepturile victimelor criminalității;
- (d) alte elemente speciale ale procedurii penale pe care Consiliul le-a identificat în prealabil printr-o decizie; pentru adoptarea acestei decizii, Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.

Adoptarea normelor minime prevăzute la prezentul alineat nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte un nivel mai ridicat de protecție a persoanelor.

În prezent, UE are competență explicită în domeniul procedurii penale, iar Tratatul de la Lisabona a tranșat, astfel, controversa care a însoțit adoptarea unor asemenea măsuri până acum. Elementele acestei competențe sunt, cu toate acestea, atent conturate.

Condiția prealabilă pentru existența unei competențe în domeniul procedurii penale este ca aceasta să fie necesară pentru a facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, precum și cooperarea polițienească și judiciară în materie penală cu dimensiune transfrontalieră. Corelarea cu recunoașterea reciprocă reafirmă, prin urmare, rațiunea principală ce a stat la baza implicării anterioare a UE în domeniul procedurii penale. Corolarul este că „măsurile de procedură penală – și implicațiile asupra drepturilor omului pe care acestea le pot avea – sunt astfel subordonate logicii eficienței recunoașterii reciproce”^[73].

Există și alte limite înscrise în art. 82 alin. (2). Astfel, UE este abilitată să adopte doar directive care stabilesc norme minime, și există obligația specială de a lua în considerare diferențele existente între tradițiile juridice și sistemele de drept ale statelor membre. Adăugarea în această sferă a oricărui alt element al procedurii penale necesită unanimitatea în Consiliu și aprobarea Parlamentului European.

Articolul 82 alin. (3) TFUE conține o limită suplimentară. Mecanismul de „frânare de urgență” care a fost avut în vedere în ceea ce privește măsurile de drept penal se aplică și în acest caz. Prin urmare, orice stat membru are posibilitatea de a trimite spre examinare Consiliului European un proiect de directivă, în cazul în care consideră că aceasta ar aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală. Procedura aplicabilă în continuare este aceeași cu cea descrisă mai sus.

(C) PREVENIREA CRIMINALITĂȚII

Tratatul de Lisabona a introdus o nouă dispoziție, care se ocupă în mod direct de prevenirea criminalității. Articolul 84 TFUE prevede că Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri pentru a încuraja și sprijini acțiunea statelor membre în domeniul prevenirii criminalității, excluzând orice armonizare a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre. Articolul 84 exemplifică clasificarea incompletă a competențelor. El limitează acțiunea UE la măsuri de

^[73] MITSILEGAS (supra, nota 2) 109.

sprijinire a acțiunii statelor membre și exclude armonizarea. Aceasta ar plasa-o în mod natural în categoria de competență care se ocupă cu sprijinirea, coordonarea sau completarea acțiunii statelor membre, dar această competență nu este inclusă în lista relevantă^[74].

(D) CERCETAREA ȘI URMĂRIREA PENALĂ

Tratatul UE anterior a instituit Eurojust. Articolul 31 alin. (2) UE a fost formulat în următorii termeni: Consiliul „încuraja cooperarea” prin intermediul Eurojust într-o varietate de moduri, incluzând, spre exemplu, facilitarea coordonării între autoritățile statelor membre cu atribuții în domeniul urmăririi penale. Acest lucru a fost suficient pentru a permite UE să adopte decizia de instituire a Eurojust^[75].

Articolul 85 TFUE este formulat într-un mod similar, deși există diferențe de detaliu. Astfel, art. 85 alin. (1) prevede că Eurojust are misiunea de a susține și consolida coordonarea și cooperarea dintre autoritățile naționale de cercetare și urmărire penală în legătură cu formele grave de criminalitate care afectează două sau mai multe state membre sau care impun urmărirea penală pe baze comune, prin operațiuni întreprinse de autoritățile statelor membre și de Europol și prin informații furnizate de acestea.

UE este în prezent împuternicită să adopte reglementări prin procedura legislativă ordinară pentru a determina „structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile” Eurojust, inclusiv modalitățile de implicare a Parlamentului European și a parlamentelor naționale în evaluarea activităților Eurojust^[76]. Articolul 85 alin. (1) prevede că atribuțiile Eurojust pot include următoarele:

- (a) începerea de cercetări penale, precum și propunerea de începere a urmăririi penale efectuate de autoritățile naționale competente, în special cele referitoare la infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii;
- (b) coordonarea cercetărilor și a urmăririlor penale prevăzute la litera (a);
- (c) consolidarea cooperării judiciare, inclusiv prin soluționarea conflictelor de competență și prin strânsa cooperare cu Rețeaua Judiciară Europeană.

Autoritatea Eurojust poate fi sporită în conformitate cu art. 85 TFUE. Pot fi adoptate reglementări cu caracter legislativ cu privire la atribuțiile sale, care includ în prezent „începerea de cercetări penale”, ceea ce este distins în mod expres de propunerea de începere a urmăririi penale ce stă în competența autorităților naționale. Atribuțiile Eurojust includ, de asemenea, soluționarea conflictelor de competență, ca parte a procesului de consolidare a cooperării judiciare. Rămâne de văzut dacă aceste dispoziții vor servi drept bază pentru reglementări ale UE care să remodeleze, într-o anumită măsură, procesul de cercetare penală^[77].

^[74] Art. 6 TFUE.

^[75] Decizia Consiliului 2002/187/JAI din 28 februarie 2002 de instituire a Eurojust în scopul consolidării luptei împotriva formelor grave de criminalitate [2002] JO L63/1.

^[76] Art. 85 alin. (2) TFUE statuează clar că, în cadrul urmăririlor penale, fără a aduce atingere art. 86 TFUE, actele oficiale de procedură judiciară sunt îndeplinite de autoritățile naționale competente.

^[77] Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust), COM(2013) 535 final; http://ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/eurojust/index_en.htm.

(E) URMĂRIREA PENALĂ ȘI PARCHETUL EUROPEAN

Au existat, înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona, dezbateri și controverse privind problema dacă ar trebui să existe un Parchet European, cu o competență autonomă de a efectua urmăriri penale în legătură cu anumite infracțiuni care au avut un impact important asupra intereselor financiare ale UE^[78]. Această idee a dat naștere la opoziție semnificativă din partea statelor membre, care priveau crearea unui astfel de organ ca pe o atingere suplimentară adusă suveranității naționale într-un domeniu sensibil. Cu toate acestea, Tratatul de la Lisabona a reglementat la art. 86 TFUE posibilitatea creării unui Parchet European, iar Comisia a propus un regulament pentru a concretiza acest lucru^[79].

(1) Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.

(...)

2. Parchetul European are competența de a cerceta, de a urmări și de a trimite în judecată, după caz în colaborare cu Europol, autorii și coautorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, în conformitate cu normele stabilite în regulamentul prevăzut la alineatul (1). Parchetul European exercită în fața instanțelor competente ale statelor membre acțiunea publică în legătură cu aceste infracțiuni.

Articolul 86 conține, în realitate, un „accelerator de urgență” (*este vorba despre o procedură legislativă specială – n.r.*) interesant. Acesta prevede că, în cazul în care nu există unanimitate în Consiliu, un grup compus din cel puțin nouă state membre poate solicita ca proiectul de regulament să fie trimis spre examinare Consiliului European. Dacă se întâmplă acest lucru, procedura în cadrul Consiliului se suspendă. În cazul realizării unui consens în cadrul Consiliului European în termen de patru luni, proiectul de regulament este retrimis Consiliului, spre adoptare. În cazul în care dezacordul persistă mai mult de patru luni, cel puțin nouă state membre pot să informeze Parlamentul European, Consiliul și Comisia despre intenția lor de a stabili o formă de cooperare consolidată. Autorizarea de a stabili o formă de cooperare consolidată se consideră acordată și se aplică dispozițiile privind formele de cooperare consolidată.

Mai mult, art. 86 alin. (4) permite Consiliului European, hotărând în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European și după consultarea Comisiei, să adopte o decizie de modificare a art. 86 alin. (1) în scopul extinderii atribuțiilor Parchetului European pentru a include combaterea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră și în scopul modificării corespunzătoare a art. 86 alin. (2).

(F) CRIMINALITATEA ȘI COOPERAREA POLIȚIENEASCĂ

Articolul 30 UE se ocupa de cooperarea polițienească și reglementa cooperarea prin intermediul Europol. Normele complexe aplicabile Europol și UE au fost examinate în mod mi-

[78] MITSILEGAS (*supra*, nota 2) 229-232.

[79] Propunere de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European, COM(2013) 534 final.

nuțios în altă parte^[80]. Tratatul de la Lisabona se bazează pe dispozițiile de preexistență și le aduce modificări.

Articolul 87 din TFUE întrușchipează principiul de bază al cooperării polițienești între autoritățile statelor membre în ceea ce privește prevenirea, depistarea și cercetarea infracțiunilor. În prezent, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot fi stabilite măsuri referitoare la: colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor în domeniu, precum și schimbul de informații; sprijinirea formării profesionale a personalului; și tehnicile comune de investigare privind depistarea unor forme grave de criminalitate organizată^[81]. Mai mult, Consiliul, hotărând în unanimitate, după consultarea Parlamentului European, poate stabili măsuri privind cooperarea operativă între autoritățile naționale, prin intermediul unei proceduri „accelerator de urgență”, de tipul celei descrise mai sus, sub rezerva precizării că aceasta nu se aplică actelor care constituie o dezvoltare a *acquis*-ului Schengen.

Articolul 88 TFUE reglementează Europol, care are misiunea de a susține și consolida acțiunea autorităților polițienești și a altor servicii de aplicare a legii din statele membre, precum și cooperarea acestora pentru „prevenirea și combaterea criminalității grave care afectează două sau mai multe state membre, a terorismului și a formelor de criminalitate ce aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a Uniunii”. Referirea la formele de criminalitate care aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a Uniunii extinde mandatul Europol. Regulamente legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară stabilesc structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Europol, inclusiv procedura de control al activităților Europol de către Parlamentul European și parlamentele naționale.

Atribuțiile Europol includ: colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor, precum și schimbul de informații; coordonarea, organizarea și realizarea de acțiuni de cercetare și operative, desfășurate împreună cu autoritățile competente ale statelor membre sau în cadrul unor echipe comune de cercetare și, după caz, în colaborare cu Eurojust.

Această formulare pune bazele acordării unei capacități operaționale către Europol, acest deziderat fiind întărit de cerința ca orice astfel de acțiune cu caracter operativ să fie desfășurată în cooperare cu autoritățile naționale relevante și cu acordul acestora, aplicarea măsurilor coercitive fiind în sarcina exclusivă a autorităților naționale competente^[82].

7. DREPTUL PENAL ȘI PROCEDURA PENALĂ: OBIECTIVE

Discuția din secțiunea precedentă s-a axat pe articolele din tratat referitoare la dreptul penal și la procedura penală. Este însă necesar să mergem mai departe pentru a înțelege obiectivele intervenției UE în acest domeniu. Discuția anterioară a analizat în termeni generali rațiunea existenței SLSJ. Trebuie să procedăm la o analiză mai atentă pentru a dezvălui scopul urmărit de intervenția UE în ceea ce privește dreptul penal și procedura penală. Acesta a evoluat în timp, însă în prezent se disting două direcții, astfel cum rezultă din concluziile grupului de lucru X privind „Libertate, securitate și justiție”, al cărui raport a

^[80] MITSILEGAS (*supra*, nota 2) 161-187.

^[81] Trebuie să fie totuși respectate regulile obișnuite cu privire la alegerea temeiului juridic – cauza C-43/12. Comisia/Parlamentul European și Consiliul EU:C:2014:298.

^[82] Art. 88 alin. (3) TFUE.

modelat, în procesul de reformare a tratatului, concepția asupra implicării UE în materia criminalității.

În unele cazuri, intervenția Uniunii a fost motivată de necesitatea combaterii impactului transfrontalier al criminalității grave, care nu putea fi realizată în mod eficient de către statele membre în mod individual, mai ales în lumea de după 11 septembrie^[83]. Nevoia unor măsuri de apropiere a dreptului penal material era presantă, deoarece „anumite infracțiuni au o dimensiune transnațională și nu pot fi abordate în mod eficient de către statele membre acționând singure”^[84]. Prin urmare, impactul transfrontalier al criminalității grave a presupus efecte externe pentru statele membre, care reclamau o acțiune colectivă. UE a oferit un forum instituțional pentru acțiuni colective care să poată fi utilizat pentru a modela reguli adecvate, mai ales pentru că multe astfel de infracțiuni ar avea efecte negative asupra economiei UE.

Există, de asemenea, o a doua justificare pentru intervenția UE în dreptul penal, mai strâns legată de eficacitatea pieței interne și a altor politici ale UE.

Grupul de lucru a abordat acest subiect când a postulat un motiv suplimentar pentru intervenția UE: „în cazul în care infracțiunea este orientată împotriva unui interes european comun care face deja obiectul unei politici comune a Uniunii (...), apropierea dreptului penal material ar trebui să facă parte din pachetul de măsuri pentru aplicarea politicii respective atunci când normele fără caracter penal nu sunt suficiente”^[85]. Versiunea dezvoltată a acestei idei este acum consacrată prin art. 83 alin. (2) TFUE: apropierea legislației penale este justificată în cazul în care aceasta este indispensabilă pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare.

8. DREPT PENAL ȘI PROCEDURĂ PENALĂ: PROVOCĂRI

Este important să conștientizăm că implicarea UE în dreptul penal a generat provocări și tensiuni semnificative.

(A) ACCEPTAREA INIȚIATIVELOR UE DE CĂTRE STATELE MEMBRE

Prima astfel de provocare se referă la acceptarea de către statele membre a inițiativelor privind dreptul penal. Istoria intervențiilor UE în ceea ce privește dreptul penal relevă o dualitate interesantă în dorința statelor membre de a realiza obiectivele tratatului.

Statele membre au constituit factorii centrali în sporirea competenței UE în domeniul criminalității. Ele au fost cele care au convenit asupra structurii inițiale pe trei piloni din Tratatul de la Maastricht, care a acordat competență Uniunii în materie penală, precum și asupra revizuirilor operate prin Tratatul de la Amsterdam. Statele membre s-au declarat dispuse să includă criminalitatea în structura principală a Tratatului Constituțional și a Tratatului de la Lisabona și să extindă atribuțiile UE în acest domeniu. Tot statele membre

[83] Grupul de lucru X (supra, nota 24) 1, 9.

[84] Idem 9.

[85] Idem 10.

au fost cele care au modelat politica generală în acest domeniu prin intermediul Consiliului European, în Programele de la Tampere^[86] și de la Haga^[87].

Cu toate acestea, disponibilitatea statelor membre de a accepta intervenția UE în domeniul criminalității la nivelul „macro” a fost echilibrată de dificultățile realizării acesteia la nivel „micro”, astfel cum a demonstrat opoziția întâmpinată de anumite măsuri în materie penală, cât privește conținutul acestora și însăși adoptarea lor. Nu suntem în prezența niciunei inconsecvențe logice în acest sens. Această tensiune reflectă afirmația că adesea este mai ușor să se cadă de acord asupra principiilor generale decât asupra măsurilor concrete necesare pentru a asigura realizarea lor. Prin urmare, nu au intervenit mari dificultăți în asigurarea unui consens cu privire la necesitatea de a lupta împotriva criminalității transfrontaliere grave, astfel cum este aceasta exemplificată prin traficul de droguri și altele asemenea. Deciziile cu privire la măsurile concrete care trebuiau luate pentru atingerea acestui obiectiv au fost, totuși, adesea controversate, deoarece acestea presupuneau emiterea de ipoteze privind criminalitatea, precum și afectarea autonomiei statelor membre, aspecte cu care acestea nu erau de acord.

(B) RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ

Cea de a doua provocare se referă la tehnica de reglementare utilizată pentru atingerea obiectivelor UE menționate mai sus. Uniunea are la dispoziție diferite mecanisme de reglementare, dar numai două dintre acestea au o importanță deosebită: apropierea legislației și recunoașterea reciprocă.

Înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona, normele oficiale dădeau întâietate apropierii legislațiilor. Articolul 34 UE prevedea că obiectivele pilonului al treilea pot fi realizate prin decizii-cadru, în vederea apropierii actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre. Aceste acte erau similare directivelor, cu excepția faptului că se preciza că acestea nu au efect direct.

La sfârșitul anilor 1990 a avut loc trecerea la principiul recunoașterii reciproce. Catalizatorul l-a constituit îngrijorarea cu privire la ritmul lent de integrare post-Maastricht, însoțită de circumspecția statelor membre față de măsurile UE de armonizare^[88]. Acest lucru a condus la sugestia – exprimată de către președinția britanică în 1998 – că recunoașterea reciprocă ar putea fi calea de urmat, făcând paralela cu utilizarea acesteia pentru realizarea pieței interne. Această sugestie a fost susținută de Consiliul European în Programul de la Tampere^[89], precum și de către Comisie^[90].

Poziția centrală a recunoașterii reciproce este, în prezent, ferm integrată în Tratatul de la Lisabona. Articolul 82 TFUE, dispoziția principală în acest domeniu, prevede că cooperarea judiciară în materie penală se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce și include apropierea legislației adoptate în domeniile specifice enumerate la art. 82 alin. (2) și

[86] Consiliul European de la Tampere, 15-16 octombrie 1999.

[87] Consiliul European de la Bruxelles, 25-26 martie 2004.

[88] MITSILEGAS (*supra*, nota 2) 116; MITSILEGAS (*supra*, nota 57).

[89] Consiliul European de la Tampere, 15-16 octombrie 1999, pct. 33.

[90] Recunoașterea reciprocă a hotărârilor definitive în materie penală, COM(2000) 495 final, 2.

art. 83 TFUE. Acest lucru este întărit de faptul că noile competențe ale UE în domeniul procedurii penale prevăzute de art. 82 alin. (2) TFUE se bazează pe necesitatea unei armonizări minime pentru a facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești. Centralitatea recunoașterii reciproce este evidentă în următorul extras din partea Comisiei.

Recognition of Decisions between EU Countries
(Recunoașterea hotărârilor judecătorești între țările UE)^[91]

Recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești este un proces prin care o hotărâre judecătorească – pronunțată de obicei de către o autoritate judiciară într-o anumită țară din UE – este recunoscută și, dacă este cazul, executată, de către alte țări din UE, ca și cum aceasta ar fi fost pronunțată de autoritățile lor judiciare.

Acesta este un concept fundamental în domeniul cooperării judiciare, deoarece ajută la depășirea dificultăților generate de diversitatea sistemelor judiciare din întreaga Uniune.

Cooperarea judiciară tradițională poate fi definită ca o relație interstatală, în care un stat suveran face o solicitare către un alt stat suveran, care decide apoi dacă îi dă sau nu curs.

Aceste relații sunt organizate printr-o varietate de instrumente juridice, asupra cărora s-a convenit fie pe o bază bilaterală, fie în cadrul organizațiilor internaționale precum ONU sau Consiliul European.

Acest sistem este atât lent, cât și complex. El nu mai corespunde realității zonei europene de astăzi, în interiorul căreia oamenii circulă cu ușurință, cu puține controale sau chiar în absența acestora.

Unei libere circulații a persoanelor trebuie să îi corespundă o liberă circulație a hotărârilor judecătorești. În acest context principiul recunoașterii reciproce conduce la o schimbare reală în filozofia cooperării judiciare. Aceasta înseamnă că fiecare autoritate judiciară națională trebuie să dea curs solicitărilor de recunoaștere formulate de către autoritatea judiciară a unui alt stat membru al UE cu un minimum de formalități.

Recunoașterea reciprocă consolidată este menită să îmbunătățească eficiența cooperării între autorități. Ea se bazează pe încrederea reciprocă pe care o au țările UE în sistemele lor, fondată pe respectul comun pentru drepturile omului și libertățile fundamentale, astfel cum este acesta afirmat în Tratatul privind Uniunea Europeană.

Aplicarea conceptului de recunoaștere reciprocă în sfera penală nu a fost totuși lipsită de dificultăți. Comentatorii au pus sub semnul întrebării analogia făcută cu utilizarea acestui concept în realizarea pieței interne. Aceștia au indicat, pe bună dreptate, diferența foarte reală dintre recunoașterea reciprocă a dispozițiilor de reglementare ale statelor membre în ceea ce privește conținutul mărfurilor, în scopul consolidării liberei circulații^[92], și recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești în scopul creșterii aplicabilității unor astfel de hotărâri în alte state membre^[93].

^[91] http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/index_en.htm.

^[92] *Supra*, Capitoalele 17 și 19.

^[93] S. PEERS, „Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got it Wrong?” (2004) 41 CMLRev 5; MITSILEGAS (*supra*, nota 2), Capitolul 3; MITSILEGAS (*supra*, nota 57); M. MADURO, „So Close and Yet So Far: The Paradoxes of Mutual Recognition” (2007) 14 JEP 814.

S. LAVENEX, Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy

(Recunoașterea reciprocă și monopolul forței: limitele analogiei cu piața unică)^[94]

Cine beneficiază de recunoaștere reciprocă și în ce scop?

(...) În domeniul pieței unice, recunoașterea reciprocă facilitează fluxurile transfrontaliere de bunuri și servicii economice. Este un instrument care să înlesnească tranzacțiile economice între actorii societăți, în ciuda existenței unor diferențe parțiale între reglementările statelor. În domeniul SLSJ, recunoașterea reciprocă promovează libera circulație a hotărârilor și deciziilor judiciare, adică acte ale statelor. (...) În dreptul penal, statele membre acceptă decizii judecătorești definitive, e.g. un mandat de arestare sau o altă decizie de aplicare a unor sancțiuni stabilite în conformitate cu dreptul aceluși stat. Cei care beneficiază de recunoaștere reciprocă sunt, prin urmare, nu actorii societăți, ci reprezentanții ai statului.

Prin urmare, există o diferență fundamentală privind natura fluxurilor abordate: în primul caz, integrarea pieței unice, recunoașterea reciprocă facilitează circulația transfrontalieră a interacțiunilor societale, contribuind astfel la procesele de liberalizare și socializare. Sfera privată și drepturile persoanelor private implicate în comerț și consum sunt îmbunătățite, în timp ce sfera de reglementare a statelor membre este redusă. În cazul cooperării judiciare în domeniul JAI, în schimb, introducerea recunoașterii reciproce nu extinde drepturile persoanelor private prin raportare la stat. Din contră, facilitează circulația transfrontalieră a actelor suverane înfăptuite de către organele executive și judiciare ale statelor. (...)

Care este obiectul recunoașterii reciproce?

Cea de-a doua diferență importantă se referă la „obiectul” pe care guvernele sunt de acord să-l recunoască reciproc și la domeniul de aplicare al recunoașterii în ceea ce privește implicațiile pentru suveranitatea statelor participante. În sfera economică, obiectul recunoașterii îl constituie normele altor țări cu privire la produsele și metodele de producție. (...) În domeniul JAI, prin contrast, obiectul recunoașterii are o sferă mult mai largă, deoarece se referă la actele suverane ale autorității judecătorești, în interpretarea și aplicarea dată de aceasta unei întregi game de reglementări materiale și procedurale. Prin aplicarea mecanismului recunoașterii reciproce, un alt stat membru nu doar recunoaște o lege ca fiind echivalentă, ci recunoaște actul judiciar, cu interpretarea dată de acesta tuturor dispozițiilor relevante într-o anumită cauză. Cu alte cuvinte, recunoașterea reciprocă implică nu numai faptul că statele membre recunosc alte norme ca fiind echivalente cu propriile lor reglementări, ci și că acestea acceptă necesitatea de a coopera în aplicarea sistemelor de drept ale altor state.

(C) RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ ȘI MANDATUL EUROPEAN DE ARESTARE

(i) Decizia-cadru și interpretarea judiciară a acesteia

Dificultățile privind recunoașterea reciprocă pot fi exemplificate prin experiența cu mandatul european de arestare (MEA)^[95], care a fost prima inițiativă majoră de recunoaștere

^[94] (2007) 14 JEPP 762, 764-766. A se vedea, de asemenea, S. WOLFF, „The Rule of Law in the Area of Freedom, Security and Justice: Monitoring at Home what the European Union Preaches Abroad” (2013) 5 Hague Journal on the Rule of Law 119.

^[95] Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre [2002] JO L190/1; Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009 de modificare a Deciziilor-cadru 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI și 2008/947/JAI, de

reciprocă în acest domeniu^[96]. Atacurile teroriste din 11 septembrie au fost catalizatorul imediat pentru MEA, dar sfera de aplicare a acestuia se întinde mult dincolo de astfel de infracțiuni.

MEA este o decizie judiciară emisă de un stat membru în vederea arestării și a predării de către un alt stat membru a unei persoane căutate, pentru efectuarea urmăririi penale sau în scopul executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță privative de libertate. Statele membre sunt obligate să execute orice mandat european de arestare, pe baza principiului recunoașterii reciproce.

Articolul 2 alin. (1) prevede că un mandat european de arestare poate fi emis pentru fapte pedepsite de legea statului membru emitent cu o pedeapsă sau o măsură de siguranță privative de libertate a căror durată maximă este de cel puțin douăsprezece luni sau, atunci când s-a dispus o condamnare la o pedeapsă sau s-a pronunțat o măsură de siguranță, pentru condamnări pronunțate cu o durată de cel puțin patru luni. Regimul inițial aplicabil MEA distingea între două tipuri de infracțiuni. Anumite infracțiuni mai grave enumerate la art. 2 alin. (2) din Decizia-cadru, în cazul în care erau pedepsite în statul membru emitent cu o pedeapsă sau o măsură de siguranță privative de libertate a căror durată maximă este de cel puțin trei ani, puteau face obiectul unui MEA, indiferent dacă aceste infracțiuni existau sau nu în statul care trebuia să execute mandatul. Nu era necesară verificarea dublei incriminări a faptei, ceea ce înseamnă că nu exista nicio cerință de a verifica dacă aceste infracțiuni existau în statul care trebuia să execute mandatul. În ceea ce privește infracțiunile mai puțin grave, art. 2 alin. (1) și (4) prevedeau că un MEA poate fi emis, sub condiția ca faptele pentru care a fost emis să constituie o infracțiune în conformitate cu dreptul statului membru de executare, deși această condiție putea fi îndeplinită, oricare ar fi fost elementele constitutive sau calificarea infracțiunii. Articolul 3 enumera anumite motive de neexecutare obligatorie a mandatului european de arestare – cazuri în care statul membru de executare trebuia să refuze executarea MEA; art. 4 și art. 4a prezentau anumite motive de neexecutare facultativă pentru care statul membru de executare putea refuza să facă acest lucru; iar art. 5 specifica garanțiile pe care trebuie să le ofere statul membru emitent al MEA.

Legalitatea MEA a fost contestată în următoarea cauză, însă CEJ a confirmat legalitatea acestuia^[97].

consolidare a drepturilor procedurale ale persoanelor și de încurajare a aplicării principiului recunoașterii reciproce cu privire la deciziile pronunțate în absența persoanei în cauză de la proces [2009] JO L81/24.

^[96] S. ALEGRE și M. LEAF, „Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study–The European Arrest Warrant” (2004) 10 ELJ 200; J. WOUTERS și F. NAERT, „Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals: An Appraisal of the EU’s Main Criminal Law Measures against Terrorism after «11 September»” (2004) 41 CMLRev 911; J. KOMÁREK, „European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of Contrapunctual Principles” (2007) 44 CMLRev 9; A. GÓRSKI și P. HOFMAŃSKI, *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union* (C.H. Beck, 2008); D. SARMIENTO, „European Union: The European Arrest Warrant and the Quest for Constitutional Coherence” (2008) 6 I-CON 171; V. MITSILEGAS, „The Limits of Mutual Trust in Europe’s Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual” (2012) 31 YBEL 319; E. HERLIN-KARNELL, „From Mutual Trust to the Full Effectiveness of EU Law: 10 Years of the European Arrest Warrant” (2013) 38 ELRev 79; J.R. SPENCER, „Extradition, the European Arrest Warrant and Human Rights” (2013) 72 CLJ 250.

^[97] D. LECZYKIEWICZ, „Constitutional Conflicts and the Third Pillar” (2008) 33 ELRev 230.

Cauza C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW/Leden van de Ministerraad*

[2007] ECR I-3633

Reclamantul a susținut că articolul 2 alineatul (2) din Decizia-cadru, prin eliminarea necesității de a verifica dubla incriminare a infracțiunilor enumerate, încalcă, *inter alia*, principiul legalității în materie penală. Aceasta deoarece infracțiunile enumerate nu au fost definite în mod legal, ci constituiau categorii vagi de comportamente indezirabile. El a susținut că acest lucru încalcă cerința ca infracțiunile să îndeplinească condiții de precizie, claritate și previzibilitate. CEJ a recunoscut că principiul legalității infracțiunilor face parte din dreptul UE și a continuat după cum urmează.

CEJ

50. Acest principiu presupune ca legea să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele pentru acestea. Această condiție este îndeplinită atunci când justițiabilul poate ști, plecând de la textul dispoziției pertinente și, dacă este cazul, cu ajutorul interpretării care este dată acestui text de către instanțe, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală (...).

52. Chiar dacă, în scopul punerii în aplicare a deciziei-cadru, statele membre preiau textual enumerarea categoriilor de infracțiuni prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din aceasta, definiția propriu-zisă a acestor infracțiuni și pedepsele aplicabile sunt cele prevăzute de dreptul „statului membru emitent”. Decizia-cadru nu urmărește armonizarea infracțiunilor respective în ceea ce privește elementele lor constitutive sau pedepsele prevăzute pentru acestea.

53. Prin urmare, dacă articolul 2 alineatul (2) din Decizia-cadru elimină verificarea dublei incriminări pentru categoriile de infracțiuni prevăzute în această dispoziție, definirea acestora și a pedepselor aplicabile continuă să fie reglementată de dreptul statului membru emitent, care, cum se prevede, de altfel, la articolul 1 alineatul (3) din aceeași Decizie-cadru, trebuie să respecte drepturile fundamentale și principiile juridice fundamentale, astfel cum sunt acestea consacrate la articolul 6 UE, și, în consecință, principiul legalității incriminării și a pedepsei.

54. Rezultă din aceasta că articolul 2 alineatul (2) din Decizia-cadru, în măsura în care elimină verificarea dublei incriminări pentru infracțiunile menționate în această dispoziție, nu este lipsit de validitate ca urmare a unei încălcări a principiului legalității incriminării și a pedepsei.

Raționamentul CEJ nu a răspuns pe deplin argumentelor reclamantului. Este adevărat că Decizia-cadru nu urmărea să armonizeze infracțiunile enumerate la art. 2 alin. (2) în ceea ce privește elementele lor constitutive, la fel de adevărat fiind că definirea acestor infracțiuni rămânea apanajul statului membru emitent al MEA. Această afirmație nu a abordat însă fondul susținerilor reclamantului. Statele membre trebuie să pună în aplicare Decizia-cadru în dreptul lor intern. Prin urmare, un acuzat din statul de executare va trebui să determine elementele constitutive ale definiției legale a infracțiunilor prevăzute la art. 2 alin. (2) în raport cu statul care a emis MEA. Aceasta nu este o operațiune simplă, în parte din cauza problemelor de limbă și în parte fiindcă definiția însăși a acestor elemente poate să nu fie întotdeauna clară.

În jurisprudența sa ulterioară, CEJ a subliniat faptul că statele membre sunt, în principiu, obligate să execute un MEA din partea statului emitent^[98], o interpretare care este întărită de limbajul folosit în art. 1 alin. (1), care este formulat în termeni de „predare” a individului către statul emitent. Curtea a decis că termenilor esențiali din Decizia-cadru li se va da un sens juridic autonom în dreptul UE^[99]. CEJ a semnalat că circumstanțele în care sta-

[98] Cauza C-388/08 PPU, *Proceduri penale împotriva lui Artur Leymann și lui Aleksei Pustovarov* [2008] ECR I-2993.

[99] Cauza C-261/09, *Mantello* [2010] ECR I-11477.

tul de executare poate, în conformitate cu art. 4, să refuze în mod legitim predarea unei persoane către statul care a emis mandatul european de arestare vor fi controlate strict de către instanțele Uniunii^[100]. Faptul că persoana nu a fost ascultată în statul emitent înainte ca mandatul să fie emis nu constituie un motiv pentru a refuza executarea acestuia^[101]. Cu toate acestea, cu ocazia interpretării art. 4, Curtea va avea în vedere posibilitatea de a crește șansele de reintegrare în societate a persoanei, prin executarea unei pedepse în țara în care locuiește^[102].

(ii) Preocupări constituționale și privind respectarea drepturilor omului

Punerea în aplicare și aplicarea MEA au dat naștere unor preocupări de natură constituțională. Noua obligație de a preda resortisanții naționali în temeiul unui mandat european de arestare a dus la litigii în fața mai multor instanțe constituționale și la operarea de modificări constituționale subsecvente, dat fiind că unele constituții interziceau *per se* extrădarea cetățenilor. Compatibilitatea legislației naționale de punere în aplicare cu constituția națională a fost contestată, spre exemplu, în Germania, Cipru, Polonia și Republica Cehă^[103].

Au existat, de asemenea, preocupări conexe, generate de regimul MEA și respectarea drepturilor omului. Articolul 1 alin. (3) din Decizia-cadru prevede că MEA nu poate avea ca efect modificarea obligației de respectare a drepturilor fundamentale și a principiilor juridice fundamentale, astfel cum sunt acestea consacrate de art. 6 TUE. Cu toate acestea, Decizia-cadru nu a făcut din protecția adecvată a drepturilor omului un motiv specific *per se* pentru care un stat ar putea să refuze executarea unui mandat, cu toate că considerentul 12 este mai amplu în acest sens^[104]. Mai mult decât atât, includerea alin. (3) la art. 1 nu a eliminat preocupările legate de respectarea drepturilor omului, astfel cum a fost exemplificat prin cauza *Advocaten voor de Wereld*. În plus, chiar dacă toate statele membre ale UE sunt obligate să respecte Convenția europeană a drepturilor omului și Carta drepturilor fundamentale, acest lucru nu înseamnă că toate cele douăzeci și opt de sisteme juridice au aceleași standarde de protecție a drepturilor omului în domeniul dreptului penal^[105]. Problemele în acest sens au devenit evidente în cauza *Melloni*.

Cauza C-399/11, *Melloni/Ministerio Fiscal*

EU:C:2013:107

Instanța spaniolă a întrebat dacă art. 53 din Carta drepturilor fundamentale trebuie interpretat în sensul că permite statului membru de executare a unui mandat european de arestare să condiționeze predarea unei persoane condamnate în *absentia* de posibilitatea hotărârii de condamnare de a fi revizuită în statul membru emitent, în scopul de a evita să se aducă atingere dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare garantate de constituția spaniolă. Potrivit CJUE, acest lucru ar însemna că un stat membru ar putea aplica drepturile fundamentale garantate prin con-

^[100] Cauza C-66/08, *Procedură privind executarea unui mandat european de arestare emis împotriva lui Szymon Kozłowski* [2008] ECR I-6041.

^[101] Cauza C-396/11, *Radu* EU:C:2013:39.

^[102] Cauza C-123/08, *Dominic Wolzenburg* [2009] ECR I-9621; cauza C-306/09, *IB* [2010] ECR I-10341.

^[103] *MITSILEGAS* (*supra*, nota 57) 1294-1299

^[104] *Idem*, 1291-1292. Cu ocazia punerii în aplicare a Deciziei-cadru, o serie de state membre a adăugat protecția drepturilor omului ca motiv de refuz de a executa un mandat european de arestare: *idem*, 1293. A se vedea, e.g., Legea din 2003 privind extrădarea, art. 21 și art. 25.

^[105] J. VOGEL și J. SPENCER, „Proportionality and the European Arrest Warrant” [2010] Crim LR 474.

stituția sa atunci când acest standard de protecție era mai ridicat decât cel rezultat din Carta drepturilor fundamentale, dându-i astfel prioritate față de dreptul UE.

CJUE

57. O asemenea interpretare a articolului 53 din cartă nu poate fi reținută.

58. Astfel, această interpretare a articolului 53 din cartă ar aduce atingere principiului supremației dreptului Uniunii, în măsura în care ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor acte de drept ale Uniunii pe deplin conforme cu cartă, din moment ce acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția statului respectiv.

59. Astfel, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, care reprezintă o caracteristică esențială a ordinii juridice a Uniunii (...), invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat [(...) cauza 11/70, *Handelsgesellschaft* (...) punctul 3] (...).

60. Este adevărat că articolul 53 din cartă confirmă că, în cazul în care un act de drept al Uniunii implică măsuri naționale de punere în aplicare, autoritățile și instanțele naționale sunt libere să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum a fost interpretată de Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv ale dreptului Uniunii.

61. Cu toate acestea, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 40 din prezenta hotărâre, articolul 4a alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584 nu acordă statelor membre facultatea de a refuza executarea unui mandat european de arestare în cazul în care persoana în cauză se găsește în una dintre cele patru situații prevăzute la această dispoziție.

62. Trebuie amintit, pe de altă parte, că adoptarea Deciziei-cadru 2009/299, care a inserat dispoziția menționată în Decizia-cadru 2002/584, urmărește înlăturarea dificultăților privind recunoașterea reciprocă a deciziilor pronunțate în lipsa persoanei în cauză la procesul său provocate de existența, în statele membre, a unor diferențe privind protecția drepturilor fundamentale (...).

63. În consecință, a permite unui stat membru să se prevaleze de articolul 53 din cartă pentru a supune predarea unei persoane condamnate în lipsă condiției, care nu este prevăzută de Decizia-cadru 2009/299, ca hotărârea de condamnare să poată fi revizuită în statul membru emitent, cu scopul de a evita să se aducă atingere dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare garantate de constituția statului membru de executare, ar conduce, prin faptul că ar repune în discuție uniformitatea standardului de protecție a drepturilor fundamentale definit prin această decizie-cadru, la o încălcare a principiilor încrederii și recunoașterii reciproce pe care aceasta urmărește să le consolideze și, prin urmare, la o compromitere a caracterului efectiv al Deciziei-cadru menționate.

Extractul următor dezvăluie unele dintre dificultățile mai largi privitoare la drepturile de natură constituțională și la drepturile omului relevante în domeniul MEA.

V. MITSILEGAS, *The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the European Union*

(Implicațiile constituționale ale recunoașterii reciproce în materie penală în Uniunea Europeană)^[106]

Aplicarea principiului recunoașterii reciproce în materie penală (...) a ridicat o serie de probleme de natură constituțională. O obiecție majoră s-a concentrat pe eliminarea cerinței dublei incriminări, despre care se consideră că ar constitui o încălcare a principiului legalității. (...) După cum

^[106] (2006) 43 CMLRev 1277, 1286-1289.

s-a observat, nu este admisibilă din punct de vedere constituțional ducerea la îndeplinire a unei decizii de executare referitoare la o faptă care nu constituie o infracțiune în temeiul legii statului de executare. (...)

O preocupare de aceeași natură, dar mai largă, privește legătura dintre legalitatea și legitimitatea dreptului penal, la nivel național și la nivelul UE. (...) Dreptul penal este fundamental într-o societate guvernată de statul de drept, deoarece conține norme care delimitează relația dintre individ și stat. (...) Dreptul penal și limitele pe care acesta le stabilește trebuie să fie negociate în mod deschis și convenite printr-un proces democratic, iar cetățenii trebuie să știe cu exactitate care sunt normele aplicabile. Cu toate acestea, recunoașterea reciprocă contestă acest cadru. Spre deosebire de armonizare, care ar implica (...) un set de standarde concrete la nivelul UE, care ar fi negociate și convenite de către instituțiile UE, recunoașterea reciprocă nu implică un standard comun negociat (...).

(...)

O problemă conexă (...) constă în faptul că recunoașterea Mandatelor cu un minim de formalitate, împreună cu eliminarea cerinței dublei incriminări vor conduce la încălcarea drepturilor suspectilor. Preocupările s-au concentrat în special pe problema dacă suspectul se va bucura de drepturile derivate din CEDO în statul emitent, în special de dreptul la un proces echitabil și de protecție împotriva torturii. (...) Măsurile de recunoaștere reciprocă însele presupun că există un nivel ridicat de încredere între statele membre, iar acest lucru a fost reiterat de către CEJ. Cu toate acestea, dezbaterile din parlamentele naționale și din presă au arătat că acest lucru nu este neapărat adevărat.

(iii) Abordarea preocupărilor prin armonizare și proporționalitate

Au fost făcute încercări de a răspunde prin armonizare preocupărilor exprimate cu privire la regimul MEA. Acest lucru poate părea paradoxal, având în vedere că recunoașterea reciprocă era destinată tocmai să evite dificultățile de asigurare a unui acord prin armonizare. Comisia a considerat totuși că unele critici ale regimului MEA ar putea fi înlăturate prin realizarea de standarde armonizate, care să abordeze drepturile inculpaților atunci când aceștia erau trimiși în statul emitent^[107].

Progresul privind inițiativele Comisiei lansate în 2004^[108] a fost însă lent. Statele membre nu se puneau de acord cu privire la conținutul detaliat al măsurilor propuse, și au existat dubii dacă, înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona, UE avea competență în materie de procedură penală. În noiembrie 2009, Consiliul Justiție a adoptat totuși o „foaie de parcurs” pentru consolidarea drepturilor procedurale ale persoanelor suspectate sau acuzate, în cadrul procedurilor penale^[109]. Aceasta a solicitat adoptarea a cinci măsuri referitoare la drepturile procedurale de bază, într-o abordare de tip „pas cu pas”. Un alt impuls a venit din Programul de la Stockholm^[110], care a reafirmat importanța drepturilor individului în cadrul procedurilor penale, ca valoare fundamentală a Uniunii și componentă esențială a încrederii reciproce între statele membre. Programul de la Stockholm făcea trimitere la „foaie de parcurs” ca parte esențială a programului multianual și invita Comisia să prezinte propunerile relevante.

[107] MITSILEGAS (supra, nota 57) 1304-1307; T. SPRONKEN, G. VERMEULEN, D. DE VOCHT și L. VAN PUYENBROECK, EU Procedural Rights in Criminal Proceedings (Direcția Generală Justiție și Afaceri Interne, 2008).

[108] Propunere de Decizie-cadru a Consiliului privind anumite drepturi procedurale în cadrul procedurilor penale pe întreg teritoriul Uniunii Europene, COM(2004) 328 final.

[109] [2009] JO C295/1; http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-rights/index_en.htm.

[110] [2010] JO C115/01.

Au fost adoptate directive privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale, precum și privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale^[111]. Comisia speră să asigure adoptarea unor măsuri suplimentare care să se ocupe cu: prezumția de nevinovăție și dreptul de a fi prezent la proces^[112], garanții procedurale pentru copii acuzați sau suspectați în cadrul procedurilor penale^[113]; și asistența judiciară provizorie^[114].

Mai mult decât atât, Comisia este conștientă de necesitatea unor reforme suplimentare cu privire la modul în care funcționează MEA, inclusiv nevoia de a se asigura că regimul MEA este utilizat în mod proporțional, astfel încât instanțele naționale să nu fie asaltate de cereri de executare a unor MEA pentru infracțiuni minore^[115]. Aceeași idee a fost exprimată pe cale judiciară de către avocatul general Sharpston^[116], deși ea nu a fost dezvoltată de CJUE în cauza respectivă^[117].

(D) RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ ȘI MANDATUL EUROPEAN DE OBTINERE A PROBELOR

Regimul mandatului european de arestare este cel mai cunoscut exemplu de recunoaștere reciprocă, dar nu este singurul. Recunoașterea reciprocă a fost utilizată în ceea ce privește aspectele financiare ale aplicării legii penale, așa cum este exemplificat prin măsurile care se ocupă cu executarea ordinelor de înghețare a bunurilor și impunerea de penalități financiare^[118].

Recunoașterea reciprocă a fost, de asemenea, utilizată în legătură cu obținerea probelor, ceea ce a dus la adoptarea Deciziei-cadru privind mandatul european de obținere a probelor (MEOP)^[119]. Impulsul inițial pentru MEOP a venit de la Programele de la Tampere și de la Haga. Măsura a fost văzută ca o componentă esențială a strategiei UE în domeniul dreptului penal, măsură care ar veni în completarea MEA și a regimurilor care se ocupă cu executarea ordinelor referitoare la sancțiunile financiare de natură penală.

În prezent, regimul MEOP a fost înlocuit prin ordinul european de anchetă (OEA), argumentul pentru aceasta fiind că măsurile existente din 2003 și 2008 erau prea fragmentare în ceea ce privește colectarea probelor^[120]. Un ordin european de anchetă este o decizie

^[111] Directiva 2010/64/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 octombrie 2010 privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale [2010] JO L280/1; Directiva 2012/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale [2012] JO L142/1; E. SMITH, „Running Before We Can Walk? Mutual Recognition at the Expense of Fair Trials in Europe's Area of Freedom, Security and Justice” (2013) 4 New Journal of European Criminal Law 82.

^[112] COM(2013) 821 final.

^[113] COM(2013) 822 final.

^[114] COM(2013) 824 final.

^[115] http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm.

^[116] Cauza C-396/11, Radu EU:C:2012:648.

^[117] Cauza C-396/11, Radu (supra, nota 101).

^[118] Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor [2003] JO L196/45; Decizia-cadru 2006/5783/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare [2006] JO L328/59.

^[119] Decizia-cadru 2008/978/JAI privind mandatul european de obținere a probelor în scopul obținerii de obiecte, documente și date în vederea utilizării acestora în cadrul procedurilor în materie penală [2008] JO L350/72.

^[120] Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală [2014] JO L130/1, considerentul 6.

judiciară emisă sau validată de o autoritate judiciară a statului membru statul emitent pentru a pune în aplicare măsuri de investigare într-un alt stat membru (executant) în vederea obținerii de probe. Probele pot exista deja sau pot fi găsite ca urmare a investigației. Statele membre sunt obligate să execute ordinul european de anchetă pe baza recunoașterii reciproce. Se precizează că directiva nu modifică obligația de a respecta drepturile fundamentale și principiile juridice, astfel cum sunt consacrate în art. 6 TUE^[121]. Un ordin european de anchetă poate fi solicitat în legătură cu o gamă largă de proceduri, nelimitându-se la procedurile penale^[122]. Statul emitent trebuie să indice tipul de măsuri de investigare pe care dorește să le efectueze autoritatea de executare.

Există garanții în ceea ce privește condițiile în care poate fi emis un ordin european de anchetă. Astfel, un OEA poate fi emis numai în cazul în care probele sunt necesare și proporționale față de scopul procedurilor în legătură cu care se solicită, iar măsurile de investigare respective trebuie să poată fi autorizate într-o cauză internă similară în statul emitent. În cazul în care statul executant are motive să creadă că aceste condiții nu au fost îndeplinite, el poate consulta autoritatea din statul emitent, care poate decide să retragă ordinul european de anchetă^[123]. Statul executant poate refuza să se conformeze cererilor de anchetă ale autorității emitente, în cazul în care acestea sunt contrare principiilor fundamentale de drept ale statului executant^[124]. De asemenea, autoritatea de executare, sub rezerva anumitor excepții, este liberă să utilizeze o altă măsură de investigare decât cea specificată în ordinul european de anchetă^[125].

Articolul 11 din Directivă precizează motivele pentru care statul executant poate refuza să recunoască sau să execute un ordin european de anchetă.

(1) Fără a aduce atingere articolului 1 alineatul (4), recunoașterea sau executarea unui ordin european de anchetă poate fi refuzată în statul executant în cazul în care:

(a) există o imunitate sau un privilegiu în temeiul dreptului statului executant care face imposibilă executarea ordinului european de anchetă sau există norme privind determinarea sau limitarea răspunderii penale legate de libertatea presei și de libertatea de exprimare în alte mijloace de informare în masă, care fac imposibilă executarea ordinului european de anchetă;

(b) într-un caz specific, executarea ordinului european de anchetă ar aduce atingere intereselor fundamentale în materie de siguranță națională, ar pune în pericol sursa informației sau ar implica utilizarea de informații clasificate cu privire la activități specifice ale serviciilor de informații;

(c) ordinul european de anchetă a fost emis în cadrul unor proceduri menționate la articolul 4 litera (b) și (c) și măsura de investigare nu ar fi autorizată în temeiul dreptului statului executant într-o cauză internă similară;

(d) executarea ordinului european de anchetă ar fi contrară principiului *ne bis in idem*;

(e) ordinul european de anchetă se referă la o infracțiune care, aparent, a fost comisă în afara teritoriului statului emitent și integral sau parțial pe teritoriul statului executant, iar fapta în legătură cu care a fost emis ordinul european de anchetă nu constituie o infracțiune în statul executant;

[121] *Idem*, art. 1 alin. (4).

[122] *Idem*, art. 4.

[123] *Idem*, art. 6.

[124] *Idem*, art. 9 alin. (2).

[125] *Idem*, art. 10.

(f) există motive temeinice pentru a considera că executarea unei măsuri de investigare indicată în ordinul european de anchetă ar fi incompatibilă cu obligațiile statului executant în conformitate cu articolul 6 din TUE și al Cartei;

(g) fapta pentru care a fost emis ordinul european de anchetă nu constituie o infracțiune în temeiul dreptului statului executant, cu excepția cazului în care se referă la o infracțiune din categoriile de infracțiuni stabilite în anexa D, astfel cum este indicată de autoritatea emitentă în ordinul european de anchetă, dacă fapta respectivă este sancționabilă în statul emitent cu o pedeapsă cu închisoarea sau cu o măsură privativă de libertate pentru o perioadă maximă de cel puțin trei ani; sau

(h) utilizarea măsurii de investigare indicată în ordinul european de anchetă este restricționată, în temeiul dreptului statului executant, la o listă sau o categorie de infracțiuni sau la infracțiuni sancționabile până la un anumit nivel, care nu include infracțiunea vizată de ordinul european de anchetă.

Există prevederi care impun existența unor căi de atac în ceea ce privește măsurile de investigare din ordinul european de anchetă, echivalente celor disponibile într-o cauză internă similară, dar motivele de fond pentru emiterea ordinului european de anchetă pot fi contestate numai printr-o acțiune inițiată în statul emitent, fără a aduce atingere garanțiilor privind drepturile fundamentale din statul executant^[126]. Rămâne de văzut cum va funcționa regimul OEA în practică, în special în ce măsură statele de executare vor ridica obiecții cu privire la un OEA fundamentate pe motive de proporționalitate sau pe respectul drepturilor fundamentale.

(E) DREPTUL PENAL MATERIAL

(i) Sfera cuprinzătoare a dreptului penal al EU

Discuția de până acum s-a concentrat pe implicarea UE în domeniul dreptului penal prin recunoașterea reciprocă, în ceea ce privește aspecte ale procedurii penale, cum ar fi MEA, MEOP și OEA. Analiza a relevat tensiunile și preocupările care rezultă din astfel de inițiative.

Cu toate acestea, UE a adoptat de asemenea o serie de măsuri detaliate privind dreptul penal material^[127]. În prezent, există măsuri la nivelul UE cu privire la aspectele enumerate la art. 83 alin. (1) TFUE: terorismul, traficul de persoane, prostituția copiilor și pornografia infantilă, traficul ilicit de droguri, spălarea banilor, corupția, contrafacerea, atacurile asupra sistemelor informatice și crima organizată. Există, de asemenea, măsuri de drept penal care ar fi în prezent justificate în baza art. 83 alin. (2) TFUE sau a altor dispoziții ale tratatului, cu privire la aspecte precum rasismul și xenofobia, intrarea și șederea ilegale, infracțiuni împotriva mediului, precum și protecția intereselor financiare ale UE.

Spațiul nu ne permite să analizăm toate aceste măsuri^[128]. În orice caz, finalitatea în cadrul acestui capitol este, astfel cum am menționat la început, aceea de a descoperi, la un nivel

^[126] Idem, art. 14.

^[127] http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/index_en.htm.

^[128] PEERS (supra, nota 2) 780-803; V. MITSILEGAS, „The Third Wave of Third Pillar Law: Which Direction for EU Criminal Justice?” (2009) 34 ELRev 523; Către o politică a UE în materie penală: asigurarea punerii în aplicare eficace a politicilor UE prin intermediul dreptului penal, COM(2011) 573 final; C. HARDING și J. BANACH-GUTIERREZ, „The Emergent EU Criminal Policy: Identifying the Species” (2012) 37 ELRev 758.

mai general, rațiunea pentru implicarea UE în sfera penală, tehnicile de reglementare utilizate în acest scop, precum și provocările generate de o astfel de intervenție. Natura implicării UE poate fi, totuși, exemplificată prin examinarea modului de abordare a crimei organizate.

(ii) Inițiativele dreptului penal al UE împotriva crimei organizate

Este evident faptul că criminalitatea gravă transfrontalieră poate crea efecte externe în alte state membre, care pot fi contracarate mai eficient printr-o acțiune colectivă. UE oferă un forum instituțional pentru ca o astfel de acțiune să instituie norme corespunzătoare, mai ales pentru că multe astfel de infracțiuni au, de asemenea, efecte negative asupra economiei UE. Acest lucru nu înseamnă că dezvoltarea inițiativelor UE în acest domeniu a fost lipsită de probleme.

Intervenția UE în ceea ce privește crima organizată, în scopul de a armoniza anumite aspecte de drept material, datează de la o Acțiune comună din 1998, care a incriminat participarea la o organizație criminală în Uniunea Europeană^[129]. Acțiunea comună a fost formulată în linii mari, demnă de remarcat fiind abordarea unei strategii duble: a incriminat atât participarea activă într-o astfel de organizație, cât și asocierea (*conspiracy*) în vederea comiterii oricărei infracțiuni enumerate în Acțiunea comună. Utilizarea acestor abordări divergente cu privire la incriminare a creat tensiuni, având în vedere faptul că obiectivul a fost acela de a armoniza legislația relevantă, însă explicația rezidă, după cum remarcă Mitsilegas^[130], în necesitatea de a asigura unanimitatea în Consiliu, în condițiile în care existau abordări juridice naționale diferite cu privire la crima organizată, alternativa „asocierii” satisfăcând tradiția juridică engleză.

În prezent, dreptul în materie derivă dintr-o Propunere a Comisiei datând din anul 2005^[131]. Acesta a fost concepută pentru a ține seama de evoluțiile la nivel internațional, cum ar fi Convenția din 2000 a Organizației Națiunilor Unite privind criminalitatea organizată transnațională, Convenția de la Palermo, precum și inițiativele UE privind terorismul. Propunerea Comisiei s-a concentrat pe armonizarea infracțiunii de participare la o organizație criminală și a eliminat varianta alternativă a „asocierii”. De asemenea, a realizat un progres semnificativ în alinierea dreptului UE cu Convenția de la Palermo, spre exemplu, prin incriminarea activității de conducere a unei organizații criminale și prin definirea grupului de crimă organizată. Propunerea Comisiei a condus la adoptarea unei Decizii-cadru în 2008, în cadrul celui de-al treilea pilon, „privind lupta împotriva crimei organizate”^[132], care a abrogat Acțiunea comună din 1998.

O „organizație criminală” este definită în art. 1 ca fiind o asociație structurată, stabilită în timp, de mai mult de două persoane, care acționează concertat în vederea comiterii de infracțiuni pasibile de o pedeapsă privativă de libertate sau de aplicarea unei măsuri de siguranță privative de libertate cu o durată maximă de cel puțin patru ani, sau de o pedeapsă mai severă, pentru a obține, direct sau indirect, un beneficiu financiar sau de altă natură materială. O „asociație structurată” desemnează o asociație care nu este formată la

[129] Acțiunea comună 98/733/JAI privind incriminarea participării la o organizație criminală în statele membre ale Uniunii Europene [1998] JO L351/1.

[130] MITSILEGAS (supra, nota 128) 528.

[131] Propunere de Decizie-cadru privind lupta împotriva crimei organizate, COM(2005) 6.

[132] Decizia-cadru 2008/841/JAI privind lupta împotriva crimei organizate [2008] JO L300/42.

întâmplare pentru comiterea imediată a unei infracțiuni și care nu prezintă în mod necesar roluri definite formal pentru membrii săi, continuitatea membrilor sau o structură dezvoltată. Există, în mod inevitabil, tensiuni cu ocazia elaborării oricărei astfel de definiții: în cazul în care este conturată prea restrictiv sau formalist, va fi de o utilitate scăzută în termeni practici, în timp ce, în cazul în care este redactată într-un mod prea cuprinzător, poate duce la probleme de securitate juridică^[133]. Decizia-cadru prevede pedepse pentru participarea la o organizație criminală, specificând că aceasta este pasibilă de o pedeapsă maximă privativă de libertate de cel puțin doi până la cinci ani. În cazul în care o organizație criminală comite o infracțiune, aceasta constituie o circumstanță agravantă în această privință.

Sfera dreptului penal al UE relevă de altfel adevărul neschimbat în sensul că Comisia nu primește întotdeauna tot ceea ce și-a dorit în propunerea sa inițială. Astfel, Decizia-cadru, prin contrast cu proiectul Comisiei, a păstrat dualitatea anterioară, prin care statele membre puteau alege fie să incrimineze participarea activă la un grup criminal organizat, fie asocierea în vederea comiterii anumitor infracțiuni. Decizia-cadru, de asemenea, s-a abținut de la incriminarea conducerii unui grup infracțional organizat, astfel cum propunea Comisia.

Rămâne de văzut ce diferență va face existența Deciziei-cadru din 2008 în lupta împotriva crimei organizate. Într-o optică sceptică, una „nu foarte mare”. Însăși larghețea definiției crimei organizate, combinată cu păstrarea opțiunilor duale de participare/asociere, are șanse să facă realizarea „armonizării” mai degrabă iluzorie decât reală. Astfel, se pun sub semnul întrebării încă o dată, în termeni mai generali, motivele ce stau la baza implicării UE în materia criminalității, după cum reiese din următorul extras.

**V. MITSILEGAS, The Third Wave of Third Pillar Law:
Which Direction for EU Criminal Justice?**

**(Al treilea val legislativ în domeniul celui de-al treilea pilon:
încotro se îndreaptă justiția penală a UE?)^[134]**

Al treilea val de drept penal material al UE relevă efortul depus de Uniunea Europeană în vederea dezvoltării și îmbunătățirii cadrului juridic existent. Principalul obiectiv în acest context a fost acela de a ține pasul cu evoluțiile internaționale menite să răspundă amenințărilor la adresa securității globale, cum ar fi terorismul și crima organizată, încercând, în același timp, să trimită un mesaj clar în ceea ce privește valorile Europene, prin adoptarea unei poziții puternice și efective împotriva rasismului și a xenofobiei. Atât în domeniul terorismului, cât și în domeniul crimei organizate, relația dintre Uniune și forurile internaționale este demnă de remarcă: dreptul UE preia în mare măsură și integrează cadrul juridic al Uniunii standardele convenite la nivel internațional, care, la rândul lor, au fost modelate sau puternic influențate de acțiunea Uniunii. Această strategie a condus, totuși, la introducerea în ordinea juridică a Uniunii a unei abordări axate pe incriminarea extensivă, bazată pe elemente subiective, în primul rând în scopuri de prevenire. Toate instrumentele adoptate recent în al treilea pilon care vizează armonizarea dreptului penal material prezintă provocări pentru principiul securității juridice.

^[133] F. CALDERONI, „A Definition that Could Not Work: The EU Framework Decision on the Fight against Organised Crime” (2008) 16 European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 265.

^[134] Supra, nota 128, 536-537, cu italice în original.

O trăsătură persistentă în încercările de a armoniza dreptul penal material la nivelul Uniunii (...) este tensiunea continuă dintre (...) dorința pentru o armonizare semnificativă, pe de o parte, și respectarea suveranității de stat și a diversității naționale, pe de altă parte

Întrebarea care rămâne, și care pare chiar mai pregnantă în urma evoluțiilor recente, este de ce un drept penal material european. Încercările de armonizare par să urmărească o varietate de obiective destul de disparate. (...)

9. CONCLUZII

- i. Natura subiectelor cuprinse în SLSJ și volumul măsurilor adoptate dovedesc importanța generală a acestui domeniu în cadrul sistemului UE.
- ii. Natura distinctivă a SLSJ a rezultat, la începuturi, din reticența statelor membre față de aplicarea metodei UE obișnuite. Tratatul de la Lisabona a finalizat acum „călătoria” începută prin Tratatul de la Maastricht și continuată prin Tratatul de la Amsterdam, cu consecința că SLSJ a fost complet integrat în corpul principal al Tratatului.
- iii. Nu este de mirare, având în vedere natura subiectului, că multe dintre măsurile adoptate s-au dovedit a fi controversate. Au existat probleme legate de eficiență, complexitate, conformitate cu drepturile fundamentale și responsabilitate.
- iv. UE poartă răspunderea în această privință, dar aceasta aparține, în egală măsură, și statelor membre. Măsurile adoptate depind în ultimă instanță de ceea ce vor accepta statele membre, iar „toate statele membre au puncte de vedere contradictorii în ceea ce privește integrarea mai strânsă: în vreme ce admit logica în baza căreia migrarea transfrontalieră și criminalitatea crescândă necesită răspunsuri care exced granițele dintre jurisdicțiile naționale, ele se opun totuși ajustării practicilor naționale și concesiilor publice referitoare la suveranitate pe care le implică aceasta”^[135].

10. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ACOSTA ARCARAZO, D. și MURPHY, C. (ed.), *EU Security and Justice Law* (Hart, 2014);
- GUILD, E. și HARLOW, C. (ed.), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law* (Hart, 2001);
- HAILBRONNER, K., *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union* (Kluwer, 2000);
- MITSILEGAS, V., *EU Criminal Law* (Hart, 2009);
- PEERS, S., *EU Justice and Home Affairs Law* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2011);
- PEERS, S. și ROGERS, N., *EU Immigration and Asylum Law* (Martinus Nijhoff, 2006);
- TONER, H., GUILD, E. și BALDACCINI, A. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law and Policy: Whose Freedom, Security and Justice?* (Hart, 2007);
- Walker, N. (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security și Justice* (Oxford University Press, 2004).

¹³⁵ LAVENEX și WALLACE (*supra*, nota 15) 479.

(b) Article

COSTELLO, C., „Administrative Governance and the Europeanisation of Asylum and Immigration Policy”, în H. HOFMANN și A. TÜRK (ed.), *EU Administrative Governance* (Edward Elgar, 2006), Capitolul 9;

FICHERA, M., „Criminal Law beyond the State: The European Model” (2013) 19 ELRev 174;

HERLIN-KARNELL, E., „From Mutual Trust to the Full Effectiveness of EU Law: 10 Years of the European Arrest Warrant” (2013) 38 ELRev 79;

HINAREJOS, A., „Integration in Criminal Matters and the Role of the Court of Justice” (2011) 36 ELRev 420;

LADENBURGER, C., „Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A New Dimension for the Community Model” (2008) 4 EuConst 20;

LAVENEX, S., „Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy” (2007) 14 JEPP 762;

LAVENEX, S. și WALLACE, W., „Justice and Home Affairs: Towards a «European Public Order»?”, în H. WALLACE, W. WALLACE și M. POLLACK (ed.), *Policy-Making in the European Union* (a 5-a ed., Oxford University Press, 2005), Capitolul 18;

MITILEGAS, V., „The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the European Union” (2006) 43 CMLRev 1277;

MITILEGAS, V., „The Third Wave of Third Pillar Law: Which Direction for EU Criminal Justice?” (2009) 34 ELRev 523;

MITILEGAS, V., „The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual” (2012) 31 YBEL 319;

SARMIENTO, D., „European Union: The European Arrest Warrant and the Quest for Constitutional Coherence” (2008) 6 I-CON 171;

SMITH, E., „Running Before We Can Walk? Mutual Recognition at the Expense of Fair Trials in Europe's Area of Freedom, Security and Justice” (2013) 4 New Journal of European Criminal Law 82.

DREPTUL CONCURENȚEI: ARTICOLUL 101

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Dreptul concurenței a fost întotdeauna esențial pentru UE. Acesta acoperă acordurile anticoncurențiale între societăți, abuzul de poziție dominantă și concentrările.
- ii. Articolul 101 TFUE este principalul mijloc de control al acordurilor anticoncurențiale. Astfel de acorduri pot fi orizontale, încheiate între întreprinderi la același nivel al procesului de producție, cum ar fi acordurile între producătorii de ciment. Acordurile verticale sunt cele între întreprinderi situate la niveluri diferite ale procesului de distribuție, cum ar fi un acord între un producător de echipament stereo și un comerciant cu amănuntul.
- iii. Trăsăturile cheie ale art. 101 sunt examinate în cadrul capitolului de față. Acestea includ: sensul acordat noțiunilor de acord și practică concertată; legătura dintre art. 101 alin. (1) și (3); măsura în care analiza economică are și trebuie să aibă loc în cadrul art. 101 alin. (1) și interpretarea atașată art. 101 alin. (3), inclusiv dacă pot fi luați în considerare factorii neeconomici.
- iv. Discuția trece apoi asupra examinării mai detaliate a acordurilor verticale. Există discuții referitoare la măsura în care aceste acorduri sunt dăunătoare din punct de vedere economic și în ceea ce privește abordarea „corectă” a politicii concurenței.
- v. Regimul de punere în aplicare al art. 101 și art. 102 a fost reformat și capitolul se încheie cu o schiță a acestor reforme.

2. DREPTUL CONCURENȚEI: OBIECTIVE

Dreptul concurenței a jucat întotdeauna un rol important în cadrul dreptului UE, dar funcția sa exactă este discutabilă. Politica concurenței poate urmări o serie de obiective diferite.

Principalul obiectiv este acela de a *spori eficiența*, în sensul creșterii bunăstării consumatorului și al realizării unei distribuții optime a resurselor. Teoria economică tradițională arată că mărfurile și serviciile sunt produse cel mai eficient în condițiile unei concurențe perfecte sau, mai realist, în cadrul unei concurențe funcționale^[1]. Unele acorduri pot

^[1] F. SCHERER și D. ROSS, *Industrial Market Structure and Economic Performance* (ed. a 3-a, Houghton Mifflin, 1990); S. BISHOP și M. WALKER, *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement* (ed. a 3-a, Sweet & Maxwell, 2010); D. GERARDIN, A. LAYNE-FARR și N. PETTIT, *EU Competition Law and Economics* (Oxford University Press, 2012).

produce un impact dăunător asupra eficienței pieței. Astfel, spre exemplu, un acord orizontal între producători de ciment privind fixarea prețurilor va conduce la prețuri mai ridicate pentru ciment și la o producție mai redusă de ciment decât s-ar produce în condițiile unei concurențe normale. Există mai multe dezacorduri în ceea ce privește efectele acordurilor verticale.

Un al doilea obiectiv al politicii concurenței ar putea fi *protecția consumatorilor și a întreprinderilor mici* de acumulările mari de putere economică, fie sub forma monopolurilor, fie prin intermediul acordurilor prin care întreprinderile rivale își coordonează activitatea astfel încât să acționeze ca o singură unitate.

Un al treilea obiectiv este acela de a facilita *crearea unei piețe unice europene* și de a preveni periclitarea acesteia prin activitatea întreprinderilor private. Dreptul UE interzice tarifele, cotele și altele asemenea, care pot împiedica atingerea acestui scop. Eficiența acestor norme ar fi subminată în cazul în care întreprinderile private ar putea compartimenta piața UE de-a lungul liniilor naționale.

Obiectivele și prioritățile politicii concurenței a UE nu au rămas statice de-a lungul timpului^[2]. Wesseling identifică trei etape ale dezvoltării politicii UE privind concurența.

R. WESSELING, The Modernisation of EC Antitrust Law (Modernizarea dreptului CE antitrust)^[3]

Inițial, dispozițiile dreptului antitrust au fost inserate în tratat în considerația rolului lor în procesul integrării de piață. Regulile antitrust nu reprezentau altceva decât echivalentul, în sectorul privat, al regulilor consacrate la articolele 28-30 CE. (...) Redactorii tratatului doreau să împiedice întreprinderile private să înlocuiască obstacolele publice interzise în calea schimburilor inter-statale. Prima perioadă (...) a fost martora punerii în aplicare de către Comisie a regulilor stabilite prin trimitere constantă la asigurarea fluxului liber al mărfurilor, promovând astfel integrarea pe piață.

Ulterior, în a doua perioadă, politica antitrust a fost folosită pentru a institui o politică industrială comunitară mai largă. Excepțiile de la regulile antitrust erau acordate unor forme de cooperare (transnațională) între întreprinderi pe care Comisia le considera oportune, cu scopul de a promova fie integrarea (Eurocheque), fie obiective mai extinse ale politicii comunitare (spre exemplu, ocuparea forței de muncă în sectoarele de criză). (...)

Elanul creat de „programul 1992” al Comisiei a oferit ocazia pentru lărgirea sferei politicii comunitare antitrust. (...) Controlul concentrărilor între întreprinderi și liberalizarea treptată a sectoarelor economice publice, ambele fenomene cu puternică tentă politică, începute la sfârșitul anilor '80, simbolizează schimbările survenite în legătură cu punerea în aplicare a dreptului comunitar antitrust.

Deși sistemul a fost elaborat inițial pentru promovarea integrării pe piață, politica antitrust se îndreaptă în prezent – și în principal – și către promovarea diferitelor alte obiective ale Comunității consacrate la articolul 2. În lipsa unei ierarhii clare între aceste obiective, prioritățile sunt selectate de la caz la caz (...).

[2] I. MAHER, „Competition Law and Intellectual Property Rights: Evolving Formalism”, în P. CRAIG și G. DE BÜRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 16; I. MAHER, „Competition Law Modernization: An Evolutionary Tale?”, în P. CRAIG și G. DE BÜRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 23.

[3] (Hart, 2000) 48-49.

3. ARTICOLUL 101: TEXTUL TRATATATULUI

Articolul 101 TFUE (fostul art. 81 CE) constituie arma principală pentru a controla comportamentul anticoncurențial al cartelurilor:

1. Sunt incompatibile cu piața internă și interzise orice acorduri între întreprinderi, orice decizii ale asocierilor de întreprinderi și orice practici concertate care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne și, în special, cele care:

- (a) stabilesc, direct sau indirect, prețuri de cumpărare sau de vânzare sau orice alte condiții de tranzacționare;
- (b) limitează sau controlează producția, comercializarea, dezvoltarea tehnică sau investițiile;
- (c) împart piețele sau sursele de aprovizionare;
- (d) aplică, în raporturile cu partenerii comerciali, condiții inegale la prestații echivalente, creând astfel acestora un dezavantaj concurențial;
- (e) condiționează încheierea contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau în conformitate cu uzanțele comerciale, nu au legătură cu obiectul acestor contracte.

2. Acordurile sau deciziile interzise în temeiul prezentului articol sunt nule de drept.

3. Cu toate acestea, prevederile alineatului (1) pot fi declarate inaplicabile în cazul:

- oricăror acorduri sau categorii de acorduri între întreprinderi;
- oricăror decizii sau categorii de decizii ale asocierilor de întreprinderi;
- oricăror practici concertate sau categorii de practici concertate

care contribuie la îmbunătățirea producției sau distribuției de produse ori la promovarea progresului tehnic sau economic, asigurând totodată consumatorilor o parte echitabilă din beneficiul obținut și care:

- (a) nu impun întreprinderilor în cauză restricții care nu sunt indispensabile pentru atingerea acestor obiective;
- (b) nu oferă întreprinderilor posibilitatea de a elimina concurența în ceea ce privește o parte semnificativă a produselor în cauză.

4. ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): ÎNTEPRINDERILE

Articolul 101 alin. (1) sancționează acordurile și altele asemenea încheiate între întreprinderi, dar nu definește această noțiune. Instanțele UE și autoritățile din domeniul concurenței au adoptat o accepțiune largă a termenului. În cauza *Höfner*, CEJ a reținut că termenul întreprindere acoperă orice entitate angajată într-o activitate economică, indiferent de statutul său juridic și de modul în care este finanțată^[4]. Acestea au fost considerate ca incluzând: societăți comerciale, societăți în nume colectiv, asociații profesionale, profesiile liberale, întreprinderile de stat și cooperativele^[5].

^[4] Cauza C-41/90, *Höfner și Elser/Macroton GmbH* [1991] ECR I-1979, pct. 21; cauza C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurance/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* [1995] ECR I-4013; cauza T-319/99, *FENIN/Comisia* [2003] ECR II-351, pct. 35-41, confirmată în cauza C-205/03 P, *FENIN/Comisia* [2006] ECR I-6295.

^[5] R. WHISH și D. BAILEY, *Competition Law* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2012) 83-98.

Acesta nu cuprinde însă organismele care urmăresc un obiectiv exclusiv social și nu desfășoară o activitate economică, cum ar fi organismele însărcinate cu administrarea sistemelor legale de asigurări de sănătate și asigurări pentru limita de vârstă. Problema dacă o întreprindere care funcționează într-un astfel de domeniu se angajează într-o activitate „economică” de natură să o aducă în sfera art. 101 poate să necesite o cercetare atentă a modului în care funcționează întreprinderea^[6].

Întreprinderile deținute de stat pot fi calificate ca întreprinderi atunci când operează în context comercial, dar nu și atunci când își exercită atribuțiile de drept public^[7]. În mod similar, un organism privat investit cu atribuții publice va fi exclus din sfera art. 101, în ceea ce privește activitățile sale publice, nu și cele economice^[8]. Organizațiile patronale și sindicale care încheie un acord colectiv nu sunt privite ca întreprinderi în sensul art. 101^[9]. Aceasta se datorează faptului că obiectivele sociale ale unor astfel de acorduri ar fi periclitare dacă acestea ar fi supuse art. 101, dar acordurile colective pot fi totuși subordonate normelor privind libertatea de stabilire^[10]. Pe durata raportului de muncă, angajații fac parte din întreprinderile care îi angajează și, prin urmare, nu pot constitui ei înșiși întreprinderi în sensul art. 101^[11].

Societățile care sunt distincte din punct de vedere juridic pot fi tratate ca fiind o singură unitate datorită legăturii economice strânse dintre ele. Astfel se poate întâmpla în cazul acordurilor încheiate între o societate și filiala sa, în care s-a stabilit că, în realitate, acestea trebuie privite ca fiind o singură unitate economică. Acordul va fi privit ca o alocare internă de funcții în cadrul unității economice^[12]. Chestiunea esențială este dacă filiala beneficiază de autonomie reală sau dacă aceasta execută doar instrucțiunile societății-mamă^[13]. Chiar și în cazul în care art. 101 este inaplicabil, există posibilitatea folosirii art. 102.

[6] Cauzele 159 și 160/91, *Poucet și Pistre/Assurances Générales de France* [1993] ECR I-637; cauza C-244/94, *Fédération Française* (supra, nota 4); cauza C-67/96, *Albany International BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751; cauza T-319/99, *FENIN* (supra, nota 4); cauza C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C Sas/INAIL* [2002] ECR I-691; cauzele C-264, 306, 354 și 355/01, *AOK Bundesverband și alții/Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co* [2004] ECR I-2493; cauza C-350/07, *Kattner Stahlbau GmbH/Maschinenbau-und Metall-Berufsgenossenschaft* [2009] ECR I-1513; cauza C-113/07, *P SELEX Sistemi Integrati SpA/Comisia* [2009] ECR I-2207.

[7] *WHISH și BAILEY* (supra, nota 5), 87-90; cauza C-138/11, *Compass-Datenbank GmbH/Republik Österreich* EU:C:2012:449; cauza C-327/12, *Ministero dello Sviluppo economico și Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture/SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA*. EU:C:2013:827, pct. 27.

[8] Cauza C-49/05 P, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio* [2008] ECR I-4863.

[9] Cauza C- 67/96, *Albany* (supra, nota 6); cauza C-437/09, *AG2R Prévoyance/Beaudout Père et Fils SARL* [2011] ECR I-973, pct. 29.

[10] Cauza C-438/05, *International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP și OÜ Viking Line Eesti* [2007] ECR I-10779; cauza C-271/08, *Comisia/Germania* [2010] ECR I-7091.

[11] Cauza C-22/98, *Procesul penal împotriva lui Becu* [1999] ECR I-5665.

[12] Cauza 22/71, *Béguelin Import/CL Import-Export* [1971] ECR 949; cauza C-266/93, *Bundeskartellamt/Volkswagen AG și VAG Leasing GmbH* [1995] ECR I-3477, pct. 19; cauza T-145/89, *Baustahlgewebe GmbH/Comisia* [1995] ECR II-987.

[13] Cauza C-73/95 P, *Viho Europe BV/Comisia* [1996] ECR I-5457, pct. 15; cauza 217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio/Compañía Española de Petróleos SA* [2006] ECR I-11987; cauza C-97/08 P, *Akzo Nobel NV/Comisia* [2009] ECR I-8237.

5. ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): ACORDURI, DECIZII ȘI PRACTICI CONCERTATE

(A) ACORDURI

Articolul 101 reclamă existența unui acord, a unei decizii sau practici concertate. Dacă regulile concurenței ar funcționa numai când se încheie un acord expres, oficial, atunci acestea ar avea o utilitate practică redusă, din moment ce întreprinderile vor încerca să își atingă scopurile anticoncurențiale prin mijloace mai puțin oficiale. Prin urmare, este necesar să existe dispoziții care să sancționeze tipurile mai puțin oficiale de acorduri. Cauza *Cartelul chininei* oferă un bun exemplu al acestui aspect al dreptului concurenței.

Cauzele 41, 44 și 45/69, *ACF Chemiefarma NV/Comisia*

[1970] ECR 661

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului
de la Lisabona: art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

O serie de societăți s-au înțeles să fixeze prețurile și să împartă piața chininei. Acestea au încheiat în acest sens un acord care afecta comerțul cu statele nemembre (un acord la export). Ele au încheiat, de asemenea, un acord informal care a extins înțelegerea la vânzările din cadrul pieței comune.

CEJ

110. Acordul informal a cărui existență până la sfârșitul lui octombrie 1962 este recunoscută de reclamantă, avea ca obiect restrângerea concurenței în cadrul pieței comune.

111. Părțile acordului la export se declaraseră, în mod reciproc, dispuse să respecte acordul informal și recunosc că s-au conformat acestuia până la sfârșitul lunii octombrie 1962.

112. Acest document constituia astfel, expresia fidelă a voinței comune a membrilor acordului cu privire la comportamentul acestora în cadrul pieței comune.

113. În afară de aceasta, acordul conținea o clauză conform căreia încălcarea acordului informal constituie *ipso facto* o încălcare a acordului la export.

114. În aceste condiții, trebuie să ținem cont de această legătură pentru a evalua efectele acordului informal din perspectiva actelor interzise de articolul 85 alineatul (1).

[Părțile susțineau că acordul informal a încetat în octombrie 1962.]

116. Trebuie deci să examinăm comportamentul întreprinderilor în cadrul pieței comune după 29 octombrie 1962, din perspectiva celor patru puncte legate de partajarea piețelor naționale, fixarea prețurilor comune, stabilirea cotelor de vânzări și interzicerea fabricării chinidinei sintetice.

117. Acordul informal garanta protecția fiecărei piețe naționale în favoarea producătorilor din diferitele state membre.

118. După octombrie 1962, când au avut loc livrări importante pe una dintre aceste piețe din partea producătorilor externi (...) aceștia s-au aliniat în mod substanțial la prețurile de pe piața internă din Franța, mai ridicate decât prețul de export către țările terțe.

119. Nu rezultă să fi avut loc modificări ale volumului nesemnificativ de schimburi comerciale între celelalte state membre vizate la clauza de protecție națională, în ciuda diferențelor importante de prețuri practicate în fiecare dintre aceste state.

120. Divergențele între legislațiile interne ale acestor state nu sunt de ajuns pentru a explica aceste diferențe de preț, nici absența substanțială a schimburilor comerciale.

121. Obstacolele care ar putea rezulta din diferențele existente între legislațiile naționale care reglementează produsele farmaceutice de marcă, în ceea ce privește schimburile comerciale de chinină și de chinidină nu ar putea fi invocate în mod util pentru a explica aceste fapte.

122. Corespondența purtată în perioada octombrie-noiembrie 1963 între părțile acordului la export, pe tema protecției piețelor naționale, nu a făcut altceva decât să confirme voința acestor întreprinderi de a menține neschimbată această stare de fapt.

123. Această voință a primit o confirmare ulterioară din partea Nedchem, cu ocazia reuniunii întreprinderilor în cauză de la Bruxelles, din 14 martie 1964.

124. Din aceste împrejurări rezultă că, în ceea ce privește restrângerea concurenței decurgând din protecția piețelor naționale ale producătorilor, aceștia au continuat, după reuniunea din 29 octombrie 1962, să se conformeze acordului informal din 1960 și au confirmat voința lor comună în acest sens.

Cauza *Cartelul chininei* oferă un bun exemplu al abordării CEJ. Acordurile informale pot fi sancționate pe baza art. 101, iar simplul fapt că părțile pretind că le-au desființat nu va fi considerat ca fiind determinant. Curtea examinează faptele cu atenție, pentru a stabili dacă era plauzibil, din punct de vedere economic, ca comportamentul privind prețurile părților să fie realizat în absența înțelegerii secrete.

Prin urmare, Comisia și instanțele UE adoptă un punct de vedere extensiv cu privire la sensul „acordului”. Astfel, în cauza *Polypropylene*^[14], Comisia a constatat existența unui singur acord între societățile din industria petrochimică, care continuase de-a lungul multor ani, chiar dacă acordul era oral, nu existau sancțiuni în caz de încălcare și nu avea forță juridică obligatorie. Un acord exista în cazul în care părțile ajungeau la un consens cu privire la un plan care limita sau era susceptibil să limiteze libertatea lor comercială, prin determinarea liniilor acțiunilor lor reciproce sau abținerea de a acționa în cadrul pieței. TPI a susținut Comisia în această privință^[15], reținând că tiparul de conduită al societăților urmarea un singur obiectiv economic, denaturarea pieței în cauză. Prin urmare, împărțirea acestei conduite continue într-o serie de încălcări separate ar fi artificială.

Mai mult decât atât, instanțele UE au reținut că pentru a exista un acord în sensul art. 101, era suficient ca întreprinderile în cauză să își fi exprimat intenția comună de a se comporta în cadrul pieței într-un anumit fel. Astfel se întâmpla în cazul în care existau intenții comune ale întreprinderilor de a realiza niveluri ale prețurilor sau ale volumului de vânzări^[16]. Era de ajuns ca Comisia să demonstreze că o întreprindere participase la întruniri cu ocazia cărora s-a încheiat un acord anticoncurențial fără a se opune la acesta^[17]. În cazul în care o întreprindere participase alături de altele la încheierea unui acord, această întreprindere nu

[14] Decizia 86/398 [1986] JO L230/1, [1988] 4 CMLR 347; Decizia 89/190, PVC [1989] JO L74/1 [1990] 4 CMLR 345, neconfirmată pentru alte motive în cauza C-137/92 P, *Comisia/BASF AG* [1994] ECR I-2555; *LdPE* [1989] JO L74/21, [1990] 4 CMLR 382; *Italian Flat Glass* [1989] JO L33/44, [1990] 4 CMLR 535.

[15] Cauza T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV/Comisia* [1991] ECR II-1711, pct. 262-264, menținută în recurs: Cauza C-51/92 P, *Hercules Chemicals NV/Comisia* [1999] ECR I-4235; cauza T-305/94, *NV Limburgse Vinyl Maatschappij/Comisia* [1999] ECR II-93, pct. 773.

[16] Cauza T-9/89, *Hüls AG/Comisia* [1992] ECR II-499; cauza T-11/89, *Shell International Chemical Company Ltd./Comisia* [1992] ECR II-757; cauza T-56/02, *Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG/Comisia* [2004] ECR II-3495; cauza T-18/03, *CD-Contact Data GmbH/Comisia* [2009] ECR II-1021, pct. 46-48.

[17] Cauza C-199/92 P, *Hüls/Comisia* [1999] ECR I-4287, pct. 155; cauzele C-204, 205, 211, 213, 217 și 219/00 P, *Aalborg Portland AS/Comisia* [2004] ECR I-123, pct. 81-86; cauza C-113/04 P, *Technische Unie BV/Comisia* [2006] ECR I-8831, pct. 114; cauzele C-403 și 405/04 P, *Sumitomo Metal Industries Ltd și Nippon Steel Corp/Comisia* [2007] ECR I-729, pct. 46-48; cauza C-449/11 P, *Solvay Solexis SpA/Comisia* EU:C:2013:803, pct. 38; cauza T-587/08, *Fresh Del Monte Produce, Inc/Comisia Europeană* EU:T:2013:129.

putea susține că, datorită dimensiunii sale limitate, nu ar fi putut produce un efect restrictiv asupra concurenței^[18] și nici nu este necesar ca întreprinderea să participe activ pe piața relevantă^[19].

Spre deosebire de măsurile unilaterale, un acord necesită, însă, intersectarea voințelor a cel puțin două părți, deși forma exactă în care se manifestă nu prezintă importanță, cu condiția ca aceasta să constituie expresia fidelă a intențiilor părților^[20]. Prin urmare, măsurile unilaterale nu sunt de ajuns, dar un acord poate fi dedus din comportament. Cu toate acestea, pentru ca un acord să se bazeze pe acceptare tacită este necesar ca manifestarea voinței uneia dintre părțile contractante, de a realiza un obiectiv anticoncurențial, să constituie o invitație pentru cealaltă parte, expresă sau tacită, de a îndeplini împreună acel obiectiv^[21]. S-a susținut, însă, că noțiunea de acord trebuie tratată mai puțin ca cea de „acord” din dreptul contractual și mai mult în concordanță cu obiectivele economice ale politicii concurenței^[22].

Comisia și instanțele Uniunii au abordat, de asemenea, problemele care decurg din cartelurile complexe, care se întind pe mai mulți ani, cu numeroși participanți, calificându-se ca „acord și/sau practică concertată”. Această strategie a fost confirmată în *Limburgse Vinyl*^[23]. TPI a arătat că, în cazul în care existau încălcări complexe de-a lungul mai multor ani, implicând mai multe părți, nu se putea aștepta din partea Comisiei o calificare exactă a încălcărilor pentru fiecare întreprindere și la oricare moment determinat. Calificarea duală desemna un ansamblu complex, în cadrul căruia unele elemente de fapt țineau de un acord, altele de o practică concertată. Aceasta nu însemna că Comisia trebuia să demonstreze existența unui acord și a unei practici concertate pe întreaga perioadă a cartelului. CEJ a confirmat această abordare în cauza *ANIC*^[24], din moment ce orice altă interpretare ar fi permis părților să evite răspunderea prin crearea unor bariere de probă imposibil de depășit^[25].

(B) PRACTICA CONCERTATĂ

Societățile pot fi foarte duplicitare. Există posibilitatea să fi încheiat un acord, dar să fi distrus orice dovadă scrisă, sau există posibilitatea să nu fi pus nimic pe hârtie. Înțelegerea secretă poate fi totuși, reală și termenul „practică concertată” trebuie să fie capabil să cuprindă acest „fapt” al vieții economice. Dacă însă, termenul este interpretat prea larg, acesta ar putea cuprinde o stabilire paralelă a prețurilor, care reprezintă un răspuns logic, normal al

[18] Cauza T-143/89, *Ferriere Nord SpA/Comisia* [1995] ECR II-917; Cauza T-211/08, *Putters International NV/Comisia* [2011] ECR II-3729, pct. 30.

[19] Cauza T-99/04, *AC-Treuhand AG/Comisia* [2008] ECR II-1501, pct. 122.

[20] Cauza T-41/96, *Bayer AG/Comisia* [2000] ECR II-3383; Cauza C-338/00 P, *Volkswagen AG/Comisia* [2003] ECR I-9189, pct. 63-65; Cauzele T-49-51/02, *Brasserie Nationale SA/Comisia* [2005] ECR II-3033, pct. 119; Cauza C-74/04 P, *Comisia/Volkswagen AG* [2006] ECR I-6585, pct. 34-39; Cauza T-99/04, *AC-Treuhand AG* (supra, nota 19), pct. 118; O. BLACK, „What is an Agreement?” [2003] ECLR 504.

[21] Cauzele C-2 și 3/01 P, *Bundersverband der Arzneimittel-Importeure eV și Comisia/Bayer AG* [2004] ECR I-23, pct. 100-102.

[22] I. LIANOS, „Collusion in Vertical Relations under Article 81 EC” (2008) 45 CMLRev 1027.

[23] Cauza T-305/94, *NV Limburgse Vinyl* (supra, nota 15), pct. 695-698.

[24] Cauza C-49/92 P, *Comisia/ANIC Partecipazioni SpA* [1999] ECR I-4125; Cauzele T-202, 204 și 207/98, *Tate & Lyle plc, British Sugar plc și Napier Brown & Co. Ltd./Comisia* [2001] ECR II-2035; Cauza T-19/05, *Boliden AB, Outokumpu Copper Fabrication AG și Outokumpu Copper BCZ SA/Comisia* [2010] ECR II-1843, pct. 60-61; D. BAILEY, „Single Overall Agreement in EU Competition Law” (2010) 47 CMLRev 473.

[25] Cauzele T-25 etc/95, *Cimenteries CBR SA și alții/Comisia* [2000] ECR II-491.

societăților de pe acea piață. În cadrul piețelor cu condiții normale de concurență, este puțin probabil ca societățile să fixeze prețurile la același nivel în absența vreunui fel de înțelegere secretă, datorită diferențelor în structura costurilor și altele asemenea.

Acest lucru poate fi altfel în cadrul piețelor de tip oligopolist, care prezintă următoarele trăsături: relativ puțini vânzători, bariere înalte de acces, diferențiere mică a produselor și transparență a prețurilor, astfel că schimbările de preț sunt ușor de detectat de concurenți. S-a susținut că societățile de pe astfel de piețe vor fixa, de regulă, prețurile la același nivel, nu datorită unei înțelegeri secrete, ci întrucât fiecare societate recunoaște în mod independent interdependența lor reciprocă. În cazul în care oricare din societăți ar încerca să își mărească cota de piață prin reducerea prețurilor, aceasta ar duce la un răspuns similar din partea celorlalte. Ar apărea o spirală descendentă de prețuri, dar fără o creștere efectivă a cotei de piață pentru niciuna dintre societățile implicate. Niciuna dintre societăți nu ar putea crește în mod unilateral prețurile, deoarece clienții săi și-ar orienta cumpărarea spre un concurent^[26].

În cazul în care uniformitatea prețurilor reprezintă cu adevărat rezultatul acțiunii logice în cadrul unui oligopol și nu există nicio înțelegere secretă, atunci nu este rațional să se sancționeze astfel de părți prin intermediul amenzilor. Problema nu mai ține de comportament, având în vedere că părțile nu se angajează la un comportament diferit față de cel care ar exista în condiții normale în cadrul acelui tip de piață. Problema este una structurală, în sensul că acest tip de piață generează în mod normal acest tip de răspuns. Această teorie a fost, însă, criticată.

**R. WHISH, Competition Law
(Dreptul concurenței)^[27]**

Teoria interdependenței oligopoliste a suscitat critici. Au fost arătate, în principal, patru probleme.

Prima este aceea că teoria supraestimează interdependența membrilor unui oligopol. Chiar și în cadrul unui oligopol simetric alcătuit din trei societăți, una dintre acestea ar putea să o ia înainte rivalelor sale prin scăderea prețurilor, în cazul în care s-a produce, spre exemplu, o întârziere până când celelalte să descopere acțiunea sa: între timp scăderea prețurilor îi poate aduce suficient profit pentru a compensa costul unui război ulterior al prețurilor. (...)

O a doua problemă este aceea că teoria oligopolului înfățișează o imagine prea simplistă a piețelor reale. În cadrul unui oligopol simetric, stabil, în care producătorii fabrică mărfuri identice cu aceleași costuri, interdependența poate fi puternică, dar în realitate condițiile de piață sunt, de regulă, mai complicate. Membrii oligopolului înșiși vor avea aproape inevitabil niveluri diferite ale costurilor; ei pot produce mărfuri deosebite și, de obicei, beneficiază de loialitatea cel puțin a câtorva consumatori, iar cotele lor de piață nu sunt egale. (...) Mulți alți factori afectează mediul concurențial în care operează membrii oligopolului. Concentrarea pieței pe segmentul cumpărării este, de asemenea, importantă: cu cât este mai concentrată aceasta, cu atât mai puțin ar putea concura între ei membrii oligopolului, din moment ce încercările de a atrage fidelizarea anumitor clienți sunt ușor de detectat. Transparența informațiilor privind prețul este importantă: cu cât este mai ușor să se ascundă prețul mărfurilor față de concurenți, cu atât mai redusă va fi interdependența sau informarea reciprocă a membrilor oligopolului. (...)

^[26] G. STIGLER, „The Kinked Oligopoly Demand Curve” (1947) 55 J. Pol. Econ. 431.

^[27] WHISH și BAILEY (*supra*, nota 5), 563-565.

O a treia problemă a teoriei interdependenței este aceea că ea nu reușește să explice de ce în cadrul unor piețe oligopoliste există o concurență intensă. Societățile concurează destul de clar una cu cealaltă în cadrul unor oligopoluri. O astfel de concurență poate îmbrăca diferite forme. Concurența deschisă a prețurilor poate fi limitată, deși războaie ale prețurilor izbucnesc periodic în cadrul unor piețe oligopoliste. (...) Acolo unde concurența deschisă a prețurilor este restrânsă, nu înseamnă că nu au loc scăderi secrete ale prețurilor. Concurența în privința altor aspecte decât prețul poate fi deosebit de puternică în cadrul piețelor oligopoliste. Aceasta se poate manifesta în diferite forme: oferirea unor produse de mai bună calitate și servicii post-vânzare; lupta pentru întâietate în privința inovației tehnice și a cercetării și dezvoltării (...); și prin investiții importante în publicitate pentru a îmbunătăți imaginea mărcii. (...)

O a patra obiecție la teoria interdependenței oligopoliste este aceea că ea nu explică în mod satisfăcător afirmația sa esențială în sensul că membrii unui oligopol pot obține profituri supraconcurențiale fără a încheia în mod expres o înțelegere. Teoria interdependenței afirmă că aceștia nu pot crește în mod unilateral prețul, deoarece își vor pierde clienții în favoarea rivalilor și totuși, pentru a obține profituri supraconcurențiale, prețurile trebuie să fi fost crescute din când în când: cum s-a putut realiza acest lucru în absența unei înțelegeri? Un posibil răspuns ar fi că se dezvoltă un tipar de conducere prin preț, prin care o societate crește prețurile și acest fapt funcționează ca un semnal pentru celelalte de a o urma. Prețurile rămân astfel paralele fără o conspirație între membrii oligopolului, cu toate că acest răspuns nu este deosebit de convingător. (...)

După analiza problemelor economice ale expresiei practică concertată, putem acum să examinăm cea mai importantă hotărâre a CEJ.

Cauza 48/69, ICI/Comisia

[1972] ECR 619

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona: art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Curtea a examinat susținerile în sensul că avuseseră loc practici concertate în cadrul industriei coloranților. Societățile au susținut că orice identitate a prețurilor era rezultatul naturii oligopoliste a pieței. Fragmentul începe cu oferirea unei definiții a practicii concertate de către Curte.

CEJ

64. Articolul 85 distinge noțiunea de „practică concertată” de cea de „acorduri între întreprinderi” sau de „decizii ale asociațiilor de întreprinderi”, cu scopul de a cuprinde în sfera interdicțiilor din acest articol o formă de coordonare între întreprinderi care, fără a fi ajuns la etapa încheierii unui acord propriu-zis, substituie în mod conștient o cooperare practică între acestea în privința riscurilor concurenței.

65. Prin însăși natura sa, practica concertată nu reunește, deci, toate elementele unui acord, dar ea poate să rezulte, în special, dintr-o coordonare care se manifestă prin comportamentul participanților.

66. Deși un paralelism comportamental nu poate fi identificat cu o practică concertată, el poate constitui totuși, un indiciu temeinic al acesteia, în cazul în care duce la condiții de concurență care nu corespund condițiilor normale ale pieței, ținând cont de natura produselor, de importanța și numărul întreprinderilor și de volumul pieței respective.

67. Astfel se întâmplă, în special, atunci când comportamentul paralel este susceptibil să permită părților interesate căutarea unui echilibru al prețurilor la un nivel diferit de cel care ar fi rezultat în urma concurenței, precum și cristalizarea pozițiilor dobândite în dauna libertății efective de

circulație a produselor în cadrul pieței comune și a libertății de alegere de către consumatori a furnizorilor lor.

68. Întrebarea dacă a avut loc o concertare în cazul de față nu poate fi evaluată în mod corect decât dacă dovezile invocate în decizia atacată sunt examinate nu în mod izolat, ci în ansamblu, ținând cont de caracteristicile pieței produselor în cauză.

[Curtea a reținut că 80% din piața coloranților era alimentată de zece producători; că aceste societăți aveau structuri diferite de cost; că fiecare societate producea un număr mare de vopsele; că deși vopselele standard puteau fi înlocuite relativ ușor cu alte produse, nu la fel se întâmpla în cazul vopselelor speciale; că piața vopselelor speciale prezenta tendințe de oligopol; că piața comunitară a coloranților cuprindea cinci piețe naționale separate, care aveau niveluri diferite ale prețurilor și că această compartimentare de-a lungul liniilor naționale se datora în parte necesității de a furniza asistență locală utilizatorilor produsului și, de asemenea, de a asigura livrarea imediată a unor cantități adesea reduse. Apoi, Curtea a analizat creșterile prețurilor care au avut loc în 1964, 1965 și 1967. Ea a constatat în ceea ce privește creșterea prețurilor din 1964 și 1965, toate societățile au anunțat creșterile și le-au pus imediat în aplicare. În 1967, două societăți și-au anunțat în avans intențiile de a face o majorare, ceea ce a permis societăților să își observe reciproc reacțiile pe diferite piețe și să se adapteze la acestea.]

101. Prin intermediul anunțurilor prealabile, diferitele întreprinderi eliminau între ele orice incertitudine cu privire la comportamentul lor viitor și, prin aceasta, o mare parte a riscului normal, inerent oricărei modificări autonome de comportament în cadrul uneia sau mai multor piețe.

102. Aceasta se întâmpla cu atât mai mult cu cât aceste anunțuri, ducând la fixarea unor creșteri de prețuri globale și egale pentru piețele coloranților, transformau aceste piețe, în ceea ce privește procentele creșterilor, în piețe transparente.

(...)

104. Absența de spontaneitate a comportamentelor este confirmată ca urmare a examinării altor elemente ale pieței.

105. Într-adevăr, numărul producătorilor în cauză nu permite ca piața europeană a materiilor colorante să fie considerată ca fiind un oligopol în sens strict, în cadrul căruia concurența prețurilor nu ar mai putea juca un rol substanțial.

106. Acești producători sunt suficient de puternici și numeroși pentru a crea un risc deloc neglijabil ca în timpul creșterilor, unii dintre ei să nu urmeze mișcarea generală, ci să încerce să își mărească cota de piață prin adoptarea unui comportament individual.

107. În plus, compartimentarea pieței comune în cinci piețe naționale, cu niveluri ale prețurilor și cu structuri diferite, face puțin probabilă o creștere spontană de prețuri, egală pe toate piețele naționale.

(...)

109. Pe cale de consecință, deși un paralelism comportamental în materie de prețuri ar putea constitui pentru întreprinderile vizate un obiectiv atrăgător și lipsit de riscuri, realizarea spontană a unui astfel de paralelism, în același timp, pe toate piețele naționale și pentru aceeași gamă de produse, este greu de conceput.

(...)

112. Procedând în acest fel, întreprinderile au eliminat în avans incertitudinile dintre ele cu privire la comportamentul lor reciproc pe diferitele piețe și, ca atare, o mare parte a riscului inerent oricărei modificări autonome a comportamentului în cadrul acestora.

113. Creșterea generală și uniformă în cadrul acestor piețe diferite nu se explică decât prin intenția comună a întreprinderilor, pe de o parte, de a redresa nivelul prețurilor și situația creată de concurența sub forma reducerilor și, pe de altă parte, de a evita riscul unei modificări a condițiilor concurenței inerente oricărei creșteri a prețurilor.

Abordarea CEJ reiese cu claritate din fragmentul de mai sus^[28]. Din cauza *Cartelul zahărului* reiese că o practică concertată poate exista chiar dacă între părți nu funcționează niciun „plan”. Ideea esențială era că fiecare întreprindere trebuie să acționeze independent în cadrul pieței^[29]. Patru observații ar trebui făcute cu privire la noțiunea de practică concertată.

În primul rând, sarcina probei existenței unei încălcări a art. 101 revine Comisiei și simpla existență a unui comportament paralel nu este suficientă prin ea însăși pentru a dovedi existența unei practici concertate. Astfel, în cazul în care părțile pot dovedi că, deși există o conduită paralelă, pot fi oferite alte explicații cu privire la ceea ce s-a întâmplat, în afară de existența unei concertări, atunci acestea pot fi exonerate^[30], Curtea cercetând dacă regulile concurenței „au loc” să funcționeze într-un anumit context^[31].

În al doilea rând, Curtea nu acceptă cu ușurință că uniformitatea prețurilor constituie rezultatul unei structuri oligopoliste de piață. Dacă faptele nu arată că structura pieței conduce în mod natural la uniformitatea prețurilor și dacă există alți factori care să indice existența unei înțelegeri, atunci sarcina probei se poate transfera efectiv asupra societăților, pentru a sugera cum de a apărut identitatea de prețuri în lipsa unei concertări.

În al treilea rând, pot exista totuși diferențe de opinie cu privire la tabăra în care se situează o cauză. În cauza *Pasta de celuloză*, Comisia a concluzionat că exista o practică concertată a producătorilor de pastă de celuloză. Ea a refuzat să accepte că piața era un oligopol, din cauza numărului mare de societăți. Faptul că acestea impuneau prețuri similare și le modificau uniform și simultan constituia în sine o dovadă *prima facie* că acționau în concert. CEJ nu a fost de aceeași părere^[32]. Aceasta a statuat că paralelismul comportamental nu poate fi privit ca o dovadă a concertării, decât numai dacă aceasta constituie singura explicație plauzibilă pentru acel comportament. Articolul 101 nu lipsește societățile de posibilitatea de a-și adapta comportamentul în mod inteligent la cel al concurenților^[33]. Ea a reținut, în plus, că paralelismul prețurilor și evoluțiile prețurilor puteau fi explicate în mod satisfăcător prin tendințele oligopoliste ale pieței și prin împrejurările speciale prevalente în cursul perioadei relevante^[34]. CEJ a insistat că este necesară o analiză economică riguroasă pentru a determina dacă există o altă explicație plauzibilă pentru comportamentul părților. În absența unei comunicări vădite între părți, Comisia trebuie să își susțină presupunerile împotriva expertilor care pot sugera o explicație nevinovată a comportamentului contestat^[35].

[28] A se vedea, de asemenea, cauza 172/80, *Gerhard Züchner/Bayerische Vereinsbank AG* [1981] ECR 2021.

[29] Cauzele 40-48, 50, 54-56, 111, 113 și 114/73, *Coöperatieve Vereniging 'Suiker Unie' UA/Comisia* [1975] ECR 1663, 1942; Cauzele T-202, 204 și 207/98, *Tate & Lyle plc* (supra, nota 24); cauza T-587/08, *Fresh Del Monte Produce* (supra, nota 17).

[30] Cauzele 29 și 30/83, *Compagnie Royale Asturienne* [1984] ECR 1679.

[31] Cauzele 40-48 etc./73, „*Suiker Unie*” (supra, nota 29), 1916-1924; a se compara cu cauza C-219/95 P, *Ferriere Nord SpA/Comisia* [1997] ECR I-4411 și cauzele T-202, 204 și 207/98, *Tate & Lyle plc* (supra, nota 24).

[32] Cauzele 89, 104, 114, 116-117 și 125-129/85, *A. Ahlström Oy/Comisia* [1993] ECR I-1307; cauza T-36/91, *Imperial Chemical Industries plc/Comisia* [1995] ECR II-1847.

[33] *Idem*, pct. 71.

[34] *Idem*, pct. 126-127, Judecătorul raportor în cauza *Pasta de celuloză* a fost Joliet, care își exprimase anterior îndoielile cu privire la eventualul efect al cauzei *Dyestuffs*: R. JOLIET, „La Notion de Pratique Concertée et l'Arrêt dans une Perspective Comparative” [1974] CDE 251.

[35] G. VAN GERVEN și E.N. VARONA, „The Wood Pulp Case and the Future of Concerted Practices” (1994) 31 CMLRev 575; F. ALESE, „The Economic Theory of Non-Collusive Oligopoly and the Concept of Concerted Practice under Article 81” [1999] ECLR 379.

Cauzele *Polypropylene* oferă un contrast relevant față de cauza *Pasta de celuloză*. Într-o serie de hotărâri, TPI a citat cerința din cauza *Cartelul zahărului*, ca întreprinderile să acționeze independent. El a reținut că participarea la întruniri legate de fixarea prețurilor și a nivelurilor volumului de vânzări, în timpul cărora au fost schimbate informații între concurenți referitor la prețurile pe care intenționau să le perceapă, pragurile lor de profitabilitate, volumele de vânzări pe care le considerau necesare sau cifrele de vânzări, constituia o practică concertată. Aceasta se datora faptului că întreprinderile participante nu puteau să nu țină cont de informațiile astfel divulgate în determinarea comportamentului lor pe piață^[36].

În al patrulea rând, se ridică întrebarea dacă o practică concertată trebuie să fi fost pusă în aplicare. Această chestiune a fost tratată în cauza *Hüls* și abordarea a fost confirmată în cauza *T-Mobile*^[37].

Cauza C-199/92 P, *Hüls AG/Comisia*

[1999] ECR I-4287

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Acesta a fost unul dintre recursurile de la TPI la CEJ, ca urmare a deciziei *Polypropylene* a Comisiei. Comisia constatare că exista o practică concertată de fixare a prețurilor pe piața respectivă. Hüls a susținut că exista o lipsă de dovezi cu privire la un comportament pe piață care să corespundă unei practici concertate. CEJ a enunțat definiția practicii concertate și apoi a continuat după cum urmează.

CEJ

161. Rezultă, pe de o parte, în ceea ce privește noțiunea de practică concertată, că (...) aceasta implică, în afară de concertarea între întreprinderi, un comportament pe piață subsecvent acestei concertări și o legătură cauză-efect între aceste două elemente.

162. Totuși, trebuie să presupunem, sub rezerva probei contrare, care revine agenților interesați, că întreprinderile participante la o concertare și care rămân active pe piață țin cont de informațiile schimbate cu concurenții lor în vederea stabilirii comportamentului lor pe această piață. Aceasta se întâmplă cu atât mai mult în cazul în care concertarea are loc în mod regulat, în cursul unei lungi perioade, cum se întâmplă în cazul de față (...).

163. Pe de altă parte, contrar argumentației aduse de societatea Hüls, o practică concertată (...) intră sub incidența articolului 85 alineatul (1) din tratat, chiar în lipsa efectelor anticoncurențiale pe piață.

164. (...) rezultă din chiar textul dispoziției menționate că (...) practicile concertate sunt interzise, independent de orice efect, în momentul în care au un obiect anticoncurențial.

165. (...) dacă însăși noțiunea de practică concertată presupune un comportament al întreprinderilor participante pe piață, ea nu implică în mod necesar ca acest comportament să producă efectul concret de a restrânge, a împiedica sau a denatura concurența.

(...)

^[36] Cauza T-11/89, *Shell International* (supra, nota 16). A se vedea, de asemenea, cauzele T-202, 204 și 207/98, *Tate & Lyle plc* (supra, nota 24); cauza T-142/89, *Boël* [1995] ECR II-867; cauza T-148/89, *Tréfilunion SA/Comisia* [1995] ECR II-1063.

^[37] Cauza C-8/08, *T-Mobile Netherlands BV și alții/Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit* [2009] ECR I-4529.

166. Prin urmare, contrar a ceea ce susține societatea Hüls, Tribunalul nu a încălcat regulile aplicabile în materia sarcinii probei, în momentul în care a considerat că, din moment ce Comisia a stabilit, la nivelul cerut de lege, participarea societății Hüls la o concertare a producătorilor de poli-propilenă având ca obiect restrângerea concurenței, ea nu mai trebuia să dovedească faptul că această concertare s-a manifestat prin anumite comportamente pe piață sau că aceasta a produs efecte restrictive asupra concurenței. Dimpotrivă, societății Hüls îi revenea sarcina de a dovedi că concertarea nu exercita niciun fel de influență asupra propriului comportament pe piață.

6. ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): OBIECTUL SAU EFECTUL DE A ÎMPIEDICA, A RESTRÂNGE SAU A DENATURA CONCURENȚA

Articolul 101 alin. (1) impune ca acordul, decizia sau practica concertată să aibă ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne. Interpretarea acestei expresii a generat un volum semnificativ de doctrină.

(A) NATURA PROBLEMEI

Articolul 101 alin. (1) se aplică tuturor acordurilor, practicilor concertate etc. care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței. Totuși, toate contractele referitoare la schimburile comerciale impun restrângeri într-un oarecare fel, „a obliga, a restrânge ține de esența acestora”^[38], însă ar fi absurd ca fiecare contract să fie sancționat de dreptul concurenței. Mai mult decât atât, un acord poate avea trăsături care accentuează și, în același timp, restrâng concurența. Să ne imaginăm că un furnizor dorește să pătrundă pe o nouă piață și decide să îl folosească pe Brown în calitate de distribuitor într-un anumit domeniu. Brown poate fi dispus să riște să comercializeze noul produs numai dacă i se acordă unele stimulente și protecție, cum ar fi faptul că furnizorul nu va aproviziona niciuna dintre societățile din același domeniu. Aceasta reprezintă o restrângere a concurenței, dar acordul poate mări concurența, din moment ce există un nou produs pe piață. Răspunsul adecvat la aceste probleme este discutabil. S-a pus în discuție dacă UE ar trebui să urmeze abordarea din Statele Unite și să facă distincție între o „regulă a rațiunii” și regulile *per se*. Prin urmare, este necesară o privire fugară asupra experienței din SUA, pentru a putea înțelege diversitatea de opinii din cadrul UE.

(B) EXPERIENȚA DIN STATELE UNITE

Dilemele identificate mai sus apar în Secțiunea 1 din Legea Sherman, care declară că orice contract, combinație sau conspirație de restrângere a comerțului este ilegală. Instanțele au răspuns, dezvoltând regula rațiunii. În cauza *Standard Oil/US*, dl. White, președintele Curții Supreme a Statelor Unite ale Americii la acel moment, a declarat că trebuie să se aplice un standard al rațiunii pentru a se stabili dacă o restrângere se încadra în Legea Sherman și că numai restrângerile necuvenite sau excesive trebuie condamnate^[39]. Înțele-

[38] *Chicago Board of Trade/US*, 246 US 231 (1918).

[39] 221 US 1 (1911).

sul exact al acestei idei a fost contestat și continuă să fie și astăzi^[40]. Noțiunea pare să impună o cercetare atentă a faptului dacă restricțiile măresc sau diminuează concurența pe piață. Efectele pro și anticoncurențiale ale acordului sunt cântărite pentru a se stabili dacă acesta elimină sau promovează concurența^[41].

Există, însă, un dezacord continuu cu privire la efectele diferitelor tipuri de acorduri și, prin urmare, dacă ar trebui interzise sau nu. A existat, de asemenea, un dezacord cu privire la seria de considerente care ar trebui analizate. Pentru unii, aceasta ar trebui restrânsă la factorii economici, în timp ce alții susțin o cercetare mai extinsă sau sunt dispuși să atribuiască valoare economică unor factori sociali^[42].

Regulile *per se* au evoluat ca urmare a unei analize pe baza regulii rațiunii. Tipul de cercetare cerut de regula rațiunii poate fi consumator de timp și costisitor. Cu trecerea timpului, instanțele au ajuns să identifice anumite tipuri de acorduri care erau prezumate absolut a fi „fără posibilitate de justificare” și care aveau un „efect fatal asupra concurenței”. Instanțele le-au condamnat pe acestea, fără necesitatea unei cercetări detaliate a producerii unui efect asupra pieței. Cazurile considerate ca încadrându-se în această categorie erau cele mai evident anticoncurențiale, cum ar fi stabilirea orizontală a prețurilor^[43] și partajarea pieței^[44]. În aceste cazuri, dovada existenței acordului era suficientă pentru a-l condamna, înlăturând necesitatea unei cercetări mai detaliate a pieței^[45].

(C) DEZBATEREA ACADEMICĂ DIN CADRUL UE

Au existat discuții cu privire la aspectul dacă ar trebui să adoptăm o regulă a rațiunii în dreptul UE. Această dezbatere a fost influențată de art. 101 alin. (3), conform căruia acordurile despre care se consideră că restrâng concurența pot fi exceptate pe baza unei analize economice. În Statele Unite nu există o astfel de prevedere, făcând mai stringentă nevoia unei forme de analiză bazate pe regula rațiunii. Dezbaterea a fost, de asemenea, influențată de faptul că până de curând, instanțele naționale puteau aplica art. 101 alin. (1), dar nu și art. 101 alin. (3). Korah a fost un susținător timpuriu al adoptării unei analize bazate pe regula rațiunii în cadrul dreptului UE^[46]. Trimiterile la art. 85 CEE trebuie citite acum ca fiind făcute la art. 101 TFUE.

[40] R. BORK, „The Rule of Reason and the Per Se Concept: Price Fixing and Market Division” (1965) 74 Yale LJ 775; T. PIRAINO, „Reconciling the Per Se Rule and the Rule of Reason Approaches to Antitrust Analysis” (1991) 45 So. Cal. L. Rev 689 și „Making Sense of the Rule of Reason: A New Standard for Section 1 of the Sherman Act” (1994) 48 Vand. L. Rev 1770; O. BLACK, „Per Se Rules and Rules of Reason: What are They?” [1997] ECLR 145; T. CALVANI, „Some Thoughts on the Rule of Reason” [2001] ECLR 201.

[41] National Society of Professional Engineers/SUA, 435 US 679, 691-692 (1978).

[42] A se compara R. BORK, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself* (Basic Books, 1978) cu E. FOX, „The Modernization of Antitrust: A New Equilibrium” (1981) 66 Cornell L. Rev 1140 și „The Politics of Law and Economics” (1986) 61 NYU L Rev 554.

[43] SUA/Trenton Potteries Co., 273 US 392 (1927).

[44] SUA/Topco Associates, 405 US 596 (1972).

[45] Deoarece clasificarea ca un acord de stabilire a prețurilor poate avea aceste consecințe grave, instanțele depun ocazional eforturi pentru a evita caracterizarea unui caz în acest fel, dacă apreciază că prezintă trăsături pozitive, în ciuda elementului de controlare a prețurilor: *National Collegiate Athletic Assn./Board of Regents of the University of Oklahoma*, 468 US 85 (1984); *Broadcast Music Inc./Columbia Broadcasting Systems Inc.*, 441 US 1 (1979).

[46] A se vedea, de asemenea, R. JOLLET, *The Rule of Reason in Antitrust Law: American, German and Common Market Laws in Comparative Perspective* (Faculté de Droit, Liège, 1967); M. SCHECTER, „The Rule of Reason in European Competition Law” [1982] 2 LIEI 1; I. FORRESTER și C. NORALL, „The Laïcization of Community Law: Self-Help and the

V. KORAH, The Rise and Fall of Provisional Validity – The Need for
a Rule of Reason in EEC Antitrust

(Ascensiunea și declinul validității normative – necesitatea aplicării
regulii rațiunii în cadrul dreptului comunitar al concurenței)^[47]

Curtea și Comisia nu au dezvoltat aceeași teorie a încălcărilor *per se*, atât de inteligent elaborată în cauzele timpurii de sub incidența Legii Sherman. Restrângerile nedismulate ale prețurilor, partajarea pieței și alte tipuri de boicot colectiv (...) sunt susceptibile să fie condamnate pe baza unui raționament destul de scurt dacă se constată că sunt capabile să restrângă comerțul între statele membre, în schimb, este necesară o analiză mai atentă a pieței în cazul restrângerilor accesorii. În cauza *Consten & Grundig*, Curtea pare să fi dezvoltat o regulă *per se* împotriva protecției teritoriale absolute conferite de interdicțiile la export (...) și aceasta a fost aplicată în mod constant de către Comisie, în ciuda criticilor crescânde. În cazul tuturor celorlalte restrângeri însă, Curtea pare să aplice o regulă a rațiunii, impunând o analiză a efectelor efective sau intenționate în lumina condițiilor de piață.

Comisia, însă, analizează de obicei acordurile din perspectiva articolului 85 alineatul (1), în maniera formalistă elaborată de jurisprudența germană (...) și condamnă orice restrângere a comportamentului părților sau al terților, cu condiția ca restricția să producă sau să fie susceptibilă să producă efecte apreciable asupra pieței. Numai în temeiul articolului 85 alineatul (3) Comisia încearcă, de regulă, să echilibreze efectele pro și anticoncurențiale.

În cazul în care instanțele naționale adoptă practica Comisiei, apar temeri că nu vor putea fi încheiate numeroase contracte oportune care restrâng doar concurența, care nu ar putea avea loc în absența unui astfel de acord sau care restrâng concurența mai puțin decât o cresc. Comisia acordă puține excepții. (...) Este puțin probabil ca acordurile importante să fie exceptate, afară numai dacă ar fi modificate anumite clauze. Aceste modificări pot ajuta o parte mai mult decât pe cealaltă și se poate ca întregul contract să trebuiască renegociat după ce părțile l-au pus în aplicare, atunci când puterea de negociere a fiecăreia se va fi schimbat ca urmare a colaborării. Aceasta constituie o cauză considerabilă de descurajare a notificării acordului.

(...)

Există o teamă că societățile europene care ar trebui să concureze pe piețele mondiale ar putea rămâne în urmă din punct de vedere tehnologic sau ar trebui să fuzioneze complet pentru a reduce riscul unei colaborări. Analizele de piață sunt dificile, în special pentru avocați și funcționari. Dar dacă nu se fac astfel de analize, acordurile care pot produce consecințe generale dezirabile nu ar trebui controlate. Aceasta înseamnă că instanțele naționale vor trebui să reziste cu fermitate susținerilor că acordurile sunt anticoncurențiale doar pentru că un concurent este prejudiciat.

Whish și Sufrin au prezentat punctul de vedere contrar. Ei au susținut că jurisprudența CEJ nu însemna acceptarea unei reguli a rațiunii în cadrul dreptului UE sau că etichete diferite exprimau esența acțiunii CEJ mai bine decât adoptarea etichetelor folosite în Statele Unite. Această opinie va fi examinată mai jos. Ei au afirmat, de asemenea, că existau diferențe foarte reale între legislațiile antitrust ale Statelor Unite și cele ale UE, care limitau utilitatea oricărui transfer de terminologie^[48].

Rule of Reason: How Competition Law is and Could be Applied" (1984) 21 CML Rev 11; V. KORAH, „EEC Competition Policy – Legal Form or Economic Efficiency” (1986) 39 CLP 85.

^[47] (1981) 3 NW J. Int. L and Bus 320, 354-355.

^[48] (1987) 7 YBEL 12-20.

R. WHISH și B. SUFRIN, Article 85 and the Rule of Reason

(Articolul 85 și regula rațiunii)^[49]

Indemnul adoptării unei reguli a rațiunii în stilul SUA nu ar trebui urmat; într-adevăr, sunt multe de spus în vederea abandonării acestei expresii (și a expresiilor „restrângere accesorie” și „ilegalitate per se”) în cadrul dreptului antitrust al CEE, pe motiv că mai mult încurcă, decât clarifică. Dreptul CEE privind concurența reclamă propriul său vocabular, atent cizelat pentru a exprima propriile tensiuni existente.

Un motiv pentru înlăturarea expresiei „regula rațiunii” din vocabularul dreptului comunitar al concurenței este acela că el este folosit în prezent în alte domenii ale dreptului, spre exemplu, în cazul dispozițiilor referitoare la libera circulație a mărfurilor. (...)

Un alt motiv pentru abandonarea acestei terminologii în dreptul comunitar al concurenței este acela că ea dă naștere unei comparații înșelătoare cu analiza privind legislația antitrust din Statele Unite. Am sugerat mai sus că contextul legii antitrust din SUA este atât de deosebit față de cel din CEE, încât analiza comparativă ar trebui întreprinsă cu mare precauție.

Distinct de chestiunea terminologiei, în literatura de specialitate s-au exprimat și alte dubii cu privire la înțelepciunea analizării articolului 85 alineatul (1) într-un mod bazat pe o abordare similară celei din Legea Sherman. Aceasta nu ar contribui la certitudinea raporturilor juridice.

(...)

Chestiunea certitudinii raporturilor juridice este, bineînțeles, importantă. Nu este în interesul nimănui să se împiedice colaborarea benefică între firmele care se străduiesc să concureze în cadrul unei piețe naționale competitive. Cu toate acestea, cel mai bun răspuns la această problemă este ca Comisia să continue să își îmbunătățească procedurile, să publice excepțiile pe categorii în cazul în care acest lucru este posibil și să dezvolte noțiuni cum ar fi necesitatea obiectivă și concurența potențială. Așteptăm, de asemenea, ca rafinamentul său în abordarea aspectelor economice să se îmbunătățească, dar nu trebuie considerat că aceasta ar merge mână în mână cu analiza bazată pe „regula rațiunii”. Aceasta ar sufoca aplicarea corespunzătoare a articolului 85 care, tocmai datorită formulării sale mai ample, nu poartă aceeași povară intelectuală ca formula „restrângere a comerțului” din Legea Sherman. Ne îndoiim, de asemenea, că ar fi de ajutor o atragere mai profundă a instanțelor naționale în aplicarea articolului 85, cerând acestora să întreprindă o analiză economică extensivă în cadrul articolului 85 alineatul (1). Suntem mulțumiți dacă acestea aplică regulile concurenței împotriva cartelurilor și a abuzurilor de poziție dominantă flagrante. Nu considerăm că instanțele reprezintă forumul adecvat de decizie în cazul unor chestiuni economice complexe.

(D) JURISPRUDENȚA

Dezbaterea academică oferă un cadru în care să se evalueze jurisprudența. Lecturând aceste materiale, trebuie să urmărim dacă Curtea cântărește efectele pro și anticoncurențiale ale unui acord pentru a stabili dacă acesta se încadrează la art. 101 alin. (1) și în ce măsură terminologia regulii rațiunii constituie o descriere potrivită a acestei abordări.

[49] *Idem*, 36-37.

Cauza 56/65, Société La Technique Minière/Maschinenbau Ulm GmbH

[1966] ECR 235

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Cauza privea un contract de aprovizionare exclusivă prin care STM avea dreptul exclusiv de a comercializa în Franța echipamentul de gradare produs de Maschinenbau Ulm (MBU), o întreprindere germană. Contractul nu izola însă, teritoriul francez: STM putea comercializa bunurile în afara Franței și puteau fi obținute importuri paralele din alte țări. Un litigiu legat de contract între STM și MBU a determinat-o pe cea dintâi să susțină că acest contract nu era valabil în temeiul articolului 85.

CEJ

În sfârșit, pentru a se încadra la interdicția de la articolul 85 alineatul (1), acordul în litigiu trebuie să aibă „ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței comune”.

Caracterul alternativ, și nu cumulativ al acestei condiții, indicat prin folosirea conjuncției „sau” conduce mai întâi la necesitatea de a examina obiectul acordului, ținând seama de contextul economic în care acesta trebuie să se aplice. Denaturarea concurenței vizată la articolul 85 alineatul (1) trebuie să rezulte, în tot sau în parte, din clauzele acordului însuși. Totuși, în cazul în care analiza clauzelor respective nu relevă un efect suficient de negativ asupra concurenței, atunci trebuie examinate efectele acordului și, pentru ca acesta să se încadreze în interdicție, este necesar să se constate prezența elementelor care demonstrează că concurența a fost, în fapt, fie împiedicată, fie restrânsă sau denaturată într-o măsură apreciabilă.

Concurența în cauză trebuie înțeleasă în contextul real în care s-ar produce, în absența acordului în litigiu. În special, atingerea adusă concurenței poate fi pusă la îndoială dacă respectivul acord pare neapărat necesar în vederea pătrunderii unei întreprinderi într-o zonă de piață în care nu intervinse anterior. Prin urmare, pentru a aprecia dacă un contract care cuprinde o clauză „acordând un drept exclusiv de vânzare” trebuie considerat ca fiind interzis din cauza obiectului sau a efectului său, trebuie să luăm în considerare, în special, natura și cantitatea, limitată sau nu, a produselor care fac obiectul acordului, poziția și importanța concedentului și concesionarului pe piața produselor vizate, caracterul izolat al acordului în litigiu sau, dimpotrivă, locul pe care îl ocupă acesta în cadrul unui ansamblu de acorduri, rigoarea clauzelor destinate să protejeze exclusivitatea sau, dimpotrivă, posibilitățile lăsate altor curente comerciale privind aceleași produse, prin intermediul reexportărilor și al importurilor paralele.

Cauzele 56 și 58/64, Etablissements Consten SARL
și Grundig-Verkaufs-GmbH/Comisia

[1966] ECR 299

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Grundig a acordat Consten distribuția unică a produselor sale electronice în Franța. Consten avea obligația de a prelua o cantitate minimă a produsului; trebuia să asigure publicitatea și serviciile post-vânzare și s-a obligat să nu vândă produsele fabricanților concurenți. Mai mult decât atât, teritoriul francez era în realitate izolat: exista o protecție teritorială absolută. Consten s-a angajat să nu vândă mărfurile în afara teritoriului acoperit de contract. O interdicție similară le incumba și altor distribuitori ai lui Grundig din alte țări. Grundig a cedat lui Consten dreptul de a utiliza marca

sa, GINT, împotriva vânzărilor neautorizate în Franța. În 1961, UNEF a achiziționat mărfuri ale companiei Grundig de la distribuitori din Germania și le-a vândut în Franța mai ieftin decât Consten. Aceasta din urmă a introdus o acțiune având ca obiect nerespectarea dreptului său de marcă și UNEF a susținut că întregul acord dintre Grundig și Consten încalcă articolul 85.

CEJ

Având în vedere că reclamantele și guvernul german susțin că, deoarece Comisia s-a mărginit să examineze numai produsele Grundig, decizia ar fi întemeiată pe o concepție greșită despre concurență și despre regimul interdicțiilor prevăzut la articolul 85 alineatul (1);

că această noțiune ar viza în special concurența între produse similare purtând mărci diferite;

că Comisia, înainte să declare aplicabil articolul 85 alineatul (1), ar fi trebuit, bazându-se pe „regula rațiunii”, să ia în considerare efectele economice ale contractului în litigiu asupra concurenței dintre diferitele mărci;

că acordurile verticale de reprezentare exclusivă ar trebui să se bucure de o prezumție favorabilă din punct de vedere al concurenței și că, în cazul de față, niciun element nu ar permite infirmarea acestei prezumții;

că, dimpotrivă, contractul în cauză ar fi dus la creșterea concurenței dintre produsele similare ale unor mărci diferite;

având în vedere că principiul libertății concurenței privește diferitele etape și aspecte ale acesteia;

că, deși concurența dintre producători este, în general, mai evidentă decât cea dintre distribuitori aceleași mărci, nu rezultă totuși că un acord care tinde să o restrângă pe aceasta din urmă ar trebui să poată ieși de sub incidența interdicției de la articolul 85 alineatul (1) numai pentru motivul că ar putea să o consolideze pe prima;

având în vedere că, de altfel, în vederea aplicării articolului 85 alineatul (1), devine inutil să se ia în considerare efectele concrete ale unui acord din momentul în care reiese că acesta are ca obiect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței;

că, prin urmare, în decizia atacată, lipsa oricărei analize a efectelor acordului pe planul concurenței între produsele similare ale unor mărci diferite nu constituie, prin ea însăși, un viciu al deciziei;

[Curtea a examinat sistemul protecției teritoriale absolute stabilit prin acordul dintre Consten și Grundig. Apoi a continuat după cum urmează:]

că situația constatată mai sus conduce la izolarea pieței franceze și permite să se perceapă pentru produsele în cauză prețuri care se sustrag unei concurențe eficace;

(...)

că acordul care urmărește să izoleze piața franceză a produselor Grundig și să mențină în mod artificial, pentru produsele unei mărci foarte răspândite, piețe naționale distincte în interiorul Comunității este, prin urmare, de natură să denatureze concurența în cadrul pieței comune;

că, în consecință, în mod corect, în decizia atacată s-a considerat că acordul constituie o încălcare a articolului 85 alineatul (1), iar orice analiză ulterioară, atât a datelor economice (...), a exactității criteriilor din care s-a inspirat Comisia în comparațiile efectuate între situația piețelor franceză și germană, cât și a eventualelor efecte favorabile ale acordului pe alte planuri, nu poate nicidecum să conducă, în prezența restricțiilor menționate mai sus, la o soluție diferită în temeiul articolului 85 alineatul (1).

(i) Obiectul

Din cauza *STM* reiese că Curtea a acceptat că formularea art. 101 trebuie interpretată în mod disjunctiv: dacă obiectul acordului era anticoncurențial, atunci acesta putea fi condam-

nat fără a face alte cercetări^[50], din moment ce „anumite forme de coluziune între întreprinderi pot fi considerate, prin însăși natura lor, ca fiind dăunătoare pentru buna funcționare a concurenței”^[51]. Folosind limbajul instanțelor din Statele Unite, astfel de acorduri ar fi ilegale *per se*. Natura anticoncurențială a unui acord se stabilește prin conținutul acestuia, obiectivele pe care urmărește să le atingă și contextul economic și juridic din care face parte^[52]. Intenția părților nu este un factor necesar, dar aceasta poate fi luată în considerare^[53].

Acordurile cu adevărat odioase, precum stabilirea orizontală a prețurilor, partajarea piețelor și boicoturile colective, sunt condamnate fără o altă analiză a condițiilor pieței^[54]. Instanțele Uniunii au considerat ca având un obiect restrictiv și acordurile care limitează comerțul paralel^[55], aceasta reflectând preocuparea Curții de a preveni divizarea piețelor de-a lungul limitelor naționale^[56]. Această interpretare a art. 101 este confirmată de cauzele *Ferriere Nord*^[57] și *GlaxoSmithKline*^[58]. În cazul unor astfel de acorduri, este inutil să se dovedească efectele reale asupra pieței. Dovada existenței unor astfel de acorduri este suficientă^[59]. Nu este necesar nici să se demonstreze faptul că consumatorii sunt dezavantajați pentru ca un acord să fie sancționat datorită obiectului său din moment ce art. 101 a fost interpretat în sensul protejării concurenței în egală măsură cu interesele consumatorilor^[60]. Un acord poate avea un obiect restrictiv chiar dacă restrângerea concurenței nu este unicul obiectiv al acestuia^[61].

Cauzele C-501, 513, 515 și 519/06, *GlaxoSmithKline Services Unlimited* și alții/Comisia

[2009] ECR I-9291

Cauza privea prețurile diferențiate prin care GSK a încheiat un acord cu vânzătorii en-gros spanioli care făcea distincție între prețurile percepute vânzătorilor en-gros în cazul revânzării interne a medicamentelor rambursabile farmaciilor sau spitalelor pe teritoriul național și prețurile mai mari facturate în cazul exportului de medicamente în orice alt stat membru. CEJ a reafirmat abordarea din cauza *STM* în sensul că articolul 101 cuprinde o distincție între acordurile care au ca obiect restrângerea concurenței și cele în cazul cărora este necesar să se examineze efectele. Ea a continuat după cum urmează.

[50] O. ODUDU, „Interpreting Article 81(1): Object as Subjective Intention” (2001) 26 ELRev 60; D. BAILEY, „Restrictions of Competition by Object under Art 101 TFEU” (2012) 49 CMLRev 559.

[51] Cauza C-209/07, *Competition Authority/Beef Industry Development Society Ltd and Barry Brothers* [2008] ECR I-8637, pct. 17.

[52] *Idem*, pct. 16, 21; cauzele C-501, 513, 515 și 519/06 P, *GlaxoSmithKline Services Unlimited/Comisia* [2009] ECR I-9291, pct. 58; cauza C-439/09, *Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS/Président de l'Autorité de la concurrence* [2011] ECR I-9419, pct. 34; cauza C-32/11, *Allianz Hungária Biztosító Zrt/Gazdasági Versenyhivatal* EU:2013:C:160, pct. 33-34.

[53] Cauza C-209/07, *Beef Industry* (supra, nota 51), pct. 58.

[54] Cauza 45/85, *Verband der Sachversicherer eV/Comisia* [1987] ECR 405, pct. 39; cauza T-77/92, *Parker Pen Ltd./Comisia* [1994] ECR II-549; cauza T-66/92, *Herlitz AG/Comisia* [1994] ECR II-531; cauzele T-374, 375, 384 și 388/94, *European Night Services/Comisia* [1998] ECR II-3141, pct. 136; cauza T-213/00, *CMA CGM/Comisia* [2003] ECR II-913, pct. 100, 175-179, 210; cauzele T-49 și 51/02, *Brasserie Nationale SA/Comisia* [2005] ECR II-3033, pct. 85.

[55] Cauzele C-501/06 P, *GlaxoSmithKline* (supra, nota 52), pct. 59.

[56] *Idem*, pct. 61; cauzele C-468-478/06, *Sot Lélös kai Sia EE/GlaxoSmithKline AEE Farmakeftikon Proionton* [2008] ECR I-7139, pct. 65.

[57] Cauza C-219/95 P, *Ferriere Nord* (supra, nota 31).

[58] Cauza C-501/06 P, *GlaxoSmithKline* (supra, nota 52), pct. 55.

[59] Orientările Comisiei privind aplicarea art. 81 alin. (3) [2004] JO C101/97, pct. 21-23; cauza C-8/08, *T-Mobile* (supra, nota 37), pct. 28-29; cauza C-209/07, *Beef Industry* (supra, nota 51), pct. 16-17; cauzele C-403 și 429/08, *Football Association Premier League Ltd/Media Protection Services Ltd* [2011] ECR I-9083, pct. 135-139.

[60] Cauza C-501/06 P, *GlaxoSmithKline* (supra, nota 52), pct. 63.

[61] Cauza C-551/03, *General Motors BV/Comisia* [2006] ECR I-3173, pct. 64.

CEJ

58. În această privință, este necesar să se sublinieze că, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a aprecia caracterul anticoncurențial al unui acord, trebuie analizate în special cuprinsul dispozițiilor acestuia, obiectivele pe care urmărește să le atingă, precum și contextul economic și juridic în care acesta se înscrie (...). În plus, deși intenția părților nu este un element necesar pentru determinarea caracterului restrictiv al unui acord, nimic nu interzice Comisiei sau instanțelor comunitare să țină seama de aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea IAZ *International Belgium și alții/Comisia*, punctele 23-25).

59. În domeniul comerțului paralel, Curtea a avut deja ocazia să statueze că, în principiu, acordurile care urmăresc interzicerea sau limitarea acestui comerț au ca obiect împiedicarea concurenței (...).

(...)

61. De altfel, Curtea a statuat în această privință că, în cadrul aplicării articolului 81 CE și într-o cauză referitoare la sectorul farmaceutic, un acord între un producător și un distribuitor prin care s-ar urmări reconstituirea împărțirii piețelor naționale în comerțul dintre statele membre ar putea fi contrar obiectivului din tratat privind integrarea piețelor naționale prin stabilirea unei piețe unice. Astfel, acordurile care vizează împărțirea piețelor naționale în funcție de frontierele naționale sau prin care întrepătrunderea piețelor naționale devine mai dificilă, în special acordurile care vizează interzicerea sau limitarea exporturilor paralele, au fost în mai multe rânduri calificate de Curte drept acorduri care au ca obiect restrângerea concurenței în sensul acestui articol din tratat (...).

62. În ceea ce privește afirmația Tribunalului potrivit căreia, deși este incontestabil că trebuie să se considere că un acord prin care se urmărește limitarea comerțului paralel are ca obiect restrângerea concurenței, acest lucru este valabil în măsura în care se poate prezuma că acordul respectiv îi lipsește pe consumatorii finali de avantajele unei concurențe eficace în termeni de aprovizionare sau de prețuri, trebuie să se arate că nici cuprinsul articolului 81 alineatul (1) CE, nici jurisprudența nu permit confirmarea unei asemenea afirmații.

63. Pe de o parte, nu reiese nicidecum din această dispoziție că numai acordurile prin care consumatorii sunt lipsiți de anumite avantaje ar putea avea obiect anticoncurențial. Pe de altă parte, este important să se sublinieze că a fost decis de Curte că articolul 81 CE urmărește, asemenea altor norme de concurență prevăzute de tratat, să protejeze nu numai interesele concurenților sau ale consumatorilor, ci și structura pieței și, prin aceasta, concurența ca atare. Prin urmare, constatarea obiectului anticoncurențial al unui acord nu poate depinde de lipsirea consumatorilor finali de avantajele unei concurențe eficace în termeni de aprovizionare sau de prețuri (a se vedea, prin analogie, Hotărârea *T-Mobile Netherlands și alții*, punctele 38 și 39).

(ii) Efectul

În cazul în care natura anticoncurențială a unui acord nu reiese din obiectul acestuia, atunci este necesar să se examineze efectele sale^[62], după cum se subliniază în cauza *Delimitis*^[63]. Diferența dintre *STM* și *Consten și Grundig* este educativă. Este evident că *STM* permitea o oarecare analiză economică în cadrul art. 101 alin. (1): CEJ a ținut cont de faptul că contractul de aprovizionare exclusivă ar fi putut fi necesar pentru a permite MBU să pătrundă pe piața franceză și că acest fapt trebuia încurajat.

^[62] Cauza 23/67, *Brasserie de Haecht SA/Wilkin* [1967] ECR 407; cauza 5/69, *Völk/Vervaecke* [1969] ECR 295; cauza T-7/93, *Langnese-Iglo GmbH/Comisia* [1995] ECR II-1533; O. Odubu, „Interpreting Article 81 (1): Demonstrating Restrictive Effect” (2001) 26 ELRev 261.

^[63] Cauza C-234/89, *Delimitis/Henninger Bräu AG* [1991] ECR I-935; cauza C-279/06, *CEPSA Estaciones de Servicio SA/LV Tobar e Hijos SL* [2008] ECR I-6681, pct. 43; cauza T-370/09, *GDF Suez/Comisia EU*:T:2012:333, pct. 82-83.

Răspunsul CEJ în *Consten și Grundig* la argumentul referitor la „regula rațiunii” trebuie privit în lumina stării de fapt. Părțile au urmărit să folosească această doctrină pentru a legitima un aranjament care acorda protecție teritorială absolută distribuitorului francez. Dacă ne-am angaja într-o analiză pur economică, implicând compromisuri între efectele pro și anticoncurențiale ale unui acord, atunci chiar și protecția teritorială absolută ar putea fi justificată^[64]. Cu toate acestea, regulile UE privind concurența au fost influențate de dorința de a crea o piață unică^[65]. Acordurile care au efectul de a diviza piața de-a lungul liniilor naționale vor fi, prin urmare, tratate sever. Cauza *Consten și Grundig* nu ar trebui percepută ca respingând analiza economică din cadrul art. 101 alin. (1), ci ca arătând că o astfel de analiză nu poate valida protecția teritorială absolută. Analiza economică apare într-o serie de alte decizii^[66].

Cauza 258/78, LC Nungesser KG și Kurt Eisele/Comisia

[1982] ECR 2015

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Cauza se referea la un contract între INRA, un institut de cercetare francez specializat în dezvoltarea semințelor de plante și Eisele, un furnizor german de semințe. Contractul îi asigura lui Eisele, și prin intermediul său lui Nungesser, protecție teritorială absolută: INRA nu vindea semințe niciunei alte întreprinderi din Germania și împiedica și terții să facă acest lucru; Eisele putea folosi drepturile amelioratorului de plante acordate de către INRA pentru a împiedica terții să vândă în Germania. Comisia a constatat că acordul încălca articolul 85 alineatul (1). Reclamantul a susținut că licența exclusivă era necesară pentru a permite INRA să intre pe o nouă piață și să concureze cu produsele comparabile de pe aceasta, din moment ce niciun alt comerciant nu ar risca să lanseze un produs nou, decât numai dacă ar primi protecție împotriva concurenților din partea concedentului și a celorlalți concesionari. Curtea a făcut distincție între o licență exclusivă deschisă, prin care proprietarul se angaja doar să nu concureze el însuși și să nu acorde licența altora de pe același teritoriu, și o licență exclusivă cu protecție teritorială absolută, conform căreia orice concurență din partea terților era eliminată.

CEJ

54. Această clarificare fiind făcută, este necesar să examinăm dacă, în cazul de față, exclusivitatea licenței, prin faptul că are caracterul unei licențe deschise, are ca efect împiedicarea sau denaturarea concurenței în sensul articolului 85 alineatul (1) din tratat.

(...)

56. Licența exclusivă care face obiectul deciziei atacate privește cultivarea și comercializarea semințelor hibride de porumb care fuseseră dezvoltate de INRA după ani de cercetare și de experimente și care erau necunoscute agricultorilor germani în momentul organizării acestei colabo-

[64] Protecția ar putea fi necesară pentru a permite fabricantului să pătrundă pe o nouă piață și orice reducere a concurenței în cadrul mărcii (concurența dintre distribuitorii aceleiași produs) ar fi compensată printr-o creștere a concurenței dintre mărci (concurența între cei care distribuie mărfuri de același tip, e.g., mărci diferite de echipamente stereo).

[65] Cauza C-501/06 P, *GlaxoSmithKline* (supra, nota 52), pct. 63; G. AMATO, *Antitrust and the Bounds of Power* (Hart, 1997) 48-49.

[66] Cauza 262/81, *Coditel SA/Ciné-Vog Films SA* [1982] ECR 3381; cauza C-234/89, *Delimitis* (supra, nota 63); cauzele T-374, 375, 384 și 388/94, *European Night Services* (supra, nota 54); cauza C-238/05, *Asnef-Equifax/Ausbanc* [2006] ECR I-11125.

rări între INTRA și reclamanții. Din acest motiv, preocupările manifestate de părțile interveniente în ceea ce privește protecția unei noi tehnologii sunt justificate.

57. Într-adevăr, în cazul licenței privind dreptul de obținere a semințelor de porumb hibride, nou dezvoltate într-un stat membru, o întreprindere stabilită într-un alt stat membru, care nu are certitudinea că nu va fi nevoită să suporte concurența din partea altor concesionari, pentru teritoriul care i-a fost atribuit sau din partea titularului dreptului însuși, ar putea fi determinată să nu accepte riscul cultivării și al comercializării acestui produs; un astfel de rezultat ar fi dăunător pentru distribuția unei noi tehnologii și ar aduce astfel atingere concurenței între noul produs și produsele asemănătoare, existente pe teritoriul Comunității.

58. Ținând cont de caracterul special al produselor în cauză, Curtea conchide că, într-un caz cum este cel de față, acordarea unei licențe exclusive deschise, adică a unei licențe care nu afectează poziția terților, cum ar fi importatorii paraleli și concesionarii altor teritorii, nu este, în sine, incompatibilă cu articolul 85 alineatul (1) din tratat.

[În legătură cu acele aspecte ale acordului care confereau protecție teritorială absolută, Curtea a continuat, însă, linia trasată de Consten și Grundig și a reținut că acestea erau ilegale.]

În strânsă legătură cu materialul anterior se află jurisprudența cu privire la așa numitele restrângeri accesorii. Jurisprudența arată că restricțiile impuse conduitei părților, accesorii sau necesare din punct de vedere obiectiv pentru funcționarea acordurilor care favorizează concurența sau nerestrictive, nu pot fi considerate ca restrângând concurența^[67]. Astfel, în cauza *Remia*^[68] s-a reținut că nu se încadrează la art. 101 alin. (1) clauzele de neconcurență incluse în vânzarea unei întreprinderi din moment ce altfel, vânzătorul, cu cunoștințele particulare privind întreprinderea transferată, ar putea redobândi cu ușurință clientela de la cumpărătorul întreprinderii. Prin urmare, clauzele de acest tip ar putea favoriza concurența ducând la o creștere a numărului de întreprinderi pe piața relevantă. Aceasta exclude, însă, numai anumite clauze din sfera de aplicare a art. 101 alin. (1). Astfel, în cauza *Remia*, Curtea a reținut că clauza de neconcurență trebuie să aibă o durată și o întindere limitate^[69]. Un raționament similar apare în cauza *Pronuptia*, deși Curtea a decis că anumite clauze nu erau necesare pentru integritatea contractului de franciză și prin urmare, erau sancționate de art. 101 alin. (1)^[70].

Cauza 161/84, *Pronuptia de Paris GmbH/Pronuptia de Paris Irmgard Schillgallis*

[1986] ECR 353

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Cauza se referea la un acord de franciză pentru vestimentația pentru nuntă. Conform francizei, francizorul acorda beneficiarului dreptul exclusiv de a folosi marca *Pronuptia* pentru o anumită zonă; el a fost de acord să nu deschidă un alt magazin în acea zonă sau să ajute un terț să facă

^[67] A. JONES și B. SUFRIN, *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2014) 242-246; Orientările Comisiei (*supra*, nota 59), pct. 28-31.

^[68] Cauza 42/84, *Remia BV și Verenigde Bedrijven Nutricia NV/Comisia* [1985] ECR 2545; cauza C-250/92, *Gottrup-Klim Grovareforeninger/Dansk Landburgs Grovareselskab AmbA* [1994] ECR I-5641.

^[69] Cauza 42/84 (*supra*, nota 68).

^[70] Cauza 161/84, [1986] ECR 353, 382-385. Aceasta era valabil în special în privința clauzelor care divizau piața între francizor și beneficiar sau între beneficiari. Astfel, s-a stabilit că obligația francizorului de a nu permite altor beneficiari să își deschidă magazine în afara teritoriului alocat lor încalcă principiul din *Consten și Grundig*. Faptul că o astfel de clauză ar putea fi necesară pentru ca orice beneficiar să realizeze o investiție inițială a fost recunoscut de către Curte, dar a fost considerat relevant numai în cadrul art. 101 alin. (3).

acest lucru și a ajutat beneficiarul să amenajeze magazinul, furnizând know-how etc. În schimb, beneficiarul, care rămânea proprietar al afacerii, a fost de acord să folosească numele Pronuptia; să plătească francizorului o redevență din cifra de afaceri; să achiziționeze 80% din cererile pentru îmbrăcăminte de nuntă de la francizor; să țină cont de prețurile de revânzare recomandate propuse de francizor și să nu concureze cu niciuna dintre afacerile Pronuptia. Curtea a observat diversitatea tipurilor de acorduri de franciză: existau acorduri de franciză de servicii, de producție și de distribuție. Hotărârea se referă la francizele de distribuție.

CEJ

15. În cadrul unui sistem de franciză de distribuție cum este acesta, o întreprindere care s-a stabilit pe o piață, în calitate de distribuitor și care a putut astfel, să își pună la punct un ansamblu de metode comerciale acordă, în schimbul unei remunerații, unor comercianți independenți posibilitatea de a se stabili pe alte piețe folosind marca și metodele sale comerciale care i-au adus succes. (...) În plus, acest sistem deschide comercianților lipsiți de experiență necesară, accesul la metode pe care altfel nu le-ar fi putut obține decât după îndelungi eforturi de cercetare și le permite să beneficieze de reputația pe care o are marca. (...) Un astfel de sistem, care permite francizorului să profite de pe urma succesului său, nu aduce, în sine, atingere concurenței. Pentru a putea funcționa, trebuie îndeplinită o dublă condiție.

16. În primul rând, francizorul trebuie să le poată comunica beneficiarilor know-how-ul său și să le acorde asistența necesară pentru a le permite să îi aplice metodele, fără a-și asuma riscul ca know-how-ul și asistența respectivă să fie benefice, chiar și indirect, concurenților. Prin urmare, clauzele care sunt indispensabile pentru prevenirea acestui risc nu constituie restricții ale concurenței în sensul articolului 85 alineatul (1). Același lucru este valabil și în ceea ce privește interdicția dată beneficiarului de a deschide, pe durata contractului sau în cursul unei perioade rezonabile ulterioare expirării acestuia, un magazin cu un obiect de activitate identic sau similar, într-o zonă în care ar putea intra în concurență cu unul din membrii rețelei. Același lucru poate fi spus despre obligația impusă beneficiarului de a nu ceda respectivul magazin fără acordul prealabil al francizorului: această clauză urmărește să evite ca un concurent să beneficieze de know-how-ul transmis sau de asistența oferită.

17. În al doilea rând, francizorul trebuie să poată lua măsurile proprii în vederea păstrării identității și prestigiului rețelei care poartă denumirea sa comercială. Prin urmare, clauzele care stabilesc mijloacele de control necesare în acest sens nu constituie restricții ale concurenței în sensul articolului 85 alineatul (1).

18. Același lucru este valabil în ceea ce privește obligația beneficiarului de a aplica metodele comerciale dezvoltate de francizor și de a folosi know-how-ul transmis.

19. Acesta este și cazul obligației beneficiarului de a nu vinde mărfurile reglementate prin contract decât într-un spațiu amenajat și decorat conform indicațiilor francizorului, care au ca obiect garantarea unei prezentări uniforme care să răspundă anumitor cerințe.

(...)

21. Datorită controlului exercitat de către francizor cu privire la selectarea mărfurilor oferite de către beneficiar, clienții vor putea găsi la fiecare beneficiar mărfuri de aceeași calitate. (...) O clauză care prevede că beneficiarul nu poate vinde decât produse care provin de la francizor sau de la furnizorii aleși de acesta trebuie, în astfel de condiții, să fie considerată necesară pentru prestigiul rețelei. O astfel de clauză nu poate, totuși, împiedica beneficiarul să își procure aceste produse de la alți beneficiari ai francizorului.

În ciuda celor de mai sus, în cauza *Métropole Télévision*, TPI a negat existența unei reguli a rațiunii ca atare în cadrul art. 101 alin. (1) și a reiterat această poziție în hotărârile ulterioare^[71].

Cauza T-112/99, *Métropole Télévision (M6), Suez-Lyonnaise des Eaux, France Telecom și Télévision Française 1 SA (TF1)/Comisia*

[2001] ECR II-2459

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona: art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Societățile reclamante au solicitat anularea unei decizii a Comisiei referitoare la crearea TPS, o societate care furniza televiziune digitală prin satelit, contra cost. Acordul cuprindea o clauză de exclusivitate prin care canalele de interes general oferite de reclamante erau transmise în exclusivitate de TPS. Reclamantele au susținut, bazându-se pe cauze cum ar fi *Nungesser*, că Comisia ar fi trebuit să aplice articolul 85 alineatul (1) la această clauză, în lumina regulii rațiunii. Existau deja societăți puternice pe piața televiziunii cu plată, pe care încerca TPS să obțină intrarea.

TPI

72. Conform reclamantelor, existența unei reguli a rațiunii în dreptul comunitar are drept consecință faptul că, în cadrul aplicării articolului 85 alineatul (1), (...) trebuie puse în balanță efectele pro și anticoncurențiale ale unui acord, pentru a stabili dacă acesta cade sub incidența interdicției de la acest articol. Or, trebuie să arătăm înaintea de toate că, contrar afirmațiilor reclamantelor, existența unei astfel de reguli nu a fost confirmată ca atare de către instanțele comunitare. Dimpotrivă, în diferite hotărâri, Curtea și Tribunalul au avut grijă să arate caracterul îndoielnic al existenței unei reguli a rațiunii în dreptul comunitar al concurenței [a se vedea cauza C-235/92, *Montecatini* (...)] [1999] ECR I-4539, punctul 133 (...), cauza T-148/89, *Tréfilunion* [1995] ECR II-1063, punctul 109].

73. În continuare, trebuie să subliniem că o interpretare a articolului 85 alineatul (1) (...), în forma sugerată de reclamante, se dovedește dificil de conciliat cu structura normativă a acestei dispoziții.

74. Într-adevăr, articolul 85 (...) prevede expres, la alineatul (3), posibilitatea de a excepta acordurile care restrâng concurența în cazul în care acestea îndeplinesc un anumit număr de condiții (...). Numai în cadrul exact al acestei dispoziții poate avea loc o punere în balanță a efectelor pro și anticoncurențiale ale unei restricții [a se vedea hotărârea (...)] *Pronuptia*, punctul 24, și hotărârea *European Night Services*, punctul 124]. Articolul 85 alineatul (3) din tratat și-ar pierde în mare parte utilitatea dacă o astfel de examinare ar trebui deja să fie realizată în cadrul articolului 85 alineatul (1) (...).

75. Este adevărat că, într-o serie de hotărâri, Curtea și Tribunalul s-au arătat favorabile unei lecturi mai flexibile a interdicției enunțate de articolul 85 alineatul (1) din Tratat [a se vedea hotărârile *STM* (...), *Nungesser* (...), *Coditel* (...), *Pronuptia* (...), *European Night Services* (...)].

76. Aceste hotărâri nu pot, însă, să fie interpretate în sensul consacării existenței unei reguli a rațiunii în dreptul comunitar al concurenței. Ele se înscriu, mai degrabă, într-un curent de jurisprudență mai larg, conform căruia nu este necesar să se considere, de o manieră total abstractă și fără distincții, că orice acord de restrângere a libertății de acțiune a părților sau a uneia dintre ele, se încadrează în mod obligatoriu (...) la articolul 85 alineatul (1) (...). Într-adevăr, pentru a analiza aplicabilitatea acestei dispoziții în cazul unui acord, trebuie să ținem seama de cadrul

[71] Cauza T-65/98, *Van den Bergh Foods Ltd/Comisia* [2003] ECR II-4653, pct. 107; cauza T-328/03, *O2 (Germania) GmbH & Co OHG/Comisia* [2006] ECR II-1231, pct. 65-73; cauza T-491/07, *Groupement des cartes bancaires 'CB'/Comisia* EU:T:2012:633; cauza T-111/08, *MasterCard/Comisia* EU:T:2012:260.

concret în care acesta își produce efectele și, în special, de contextul economic și juridic în care funcționează întreprinderile vizate, de natura produselor și/sau a serviciilor cuprinse în acest acord, precum și de condițiile reale de funcționare și de structura pieței (...).

77. (...) Trebuie totuși să subliniem că o astfel de abordare nu implică, în același timp, o punere în balanță a efectele pro și anticoncurențiale ale unui acord în scopul determinării aplicabilității (...) articolului 85 alineatul (1) (...).

[TPI a examinat apoi dacă clauza de exclusivitate putea fi considerată ca fiind o restricție accesorie valabilă.]

104. În dreptul comunitar al concurenței, noțiunea de restricție accesorie acoperă orice restricție care este legată direct de o operațiune principală și este necesară pentru realizarea acesteia (...).

106. În ceea ce privește condiția referitoare la caracterul necesar al restricției, aceasta implică o examinare dublă. Într-adevăr, trebuie să cercetăm, pe de o parte, dacă restricția este necesară obiectiv pentru realizarea operațiunii principale și, pe de altă parte, dacă ea este proporțională raportat la aceasta (...).

107. În ceea ce privește necesitatea obiectivă a unei restricții, trebuie să subliniem că, în măsura în care, astfel cum s-a demonstrat mai sus la punctul 72 și următoarele, nu poate fi admisă existența unei reguli a rațiunii în dreptul comunitar al concurenței, ar fi greșit să interpretăm, cu ocazia calificării restricțiilor accesorii, condiția necesității obiective ca implicând o punere în balanță a efectelor pro și anticoncurențiale ale unui acord. În realitate, o astfel de analiză nu poate avea loc decât în cadrul specific al articolului 85 alineatul (3) din tratat.

(...)

109. Prin urmare, (...) examinarea necesității obiective a unei restricții raportat la operațiunea principală nu poate fi decât relativ abstractă. Nu este vorba despre a analiza dacă, în lumina situației concurenței de pe piața în cauză, restricția este indispensabilă pentru succesul comercial al operațiunii principale, ci de a determina dacă, în cadrul specific al operațiunii principale, restricția este necesară pentru realizarea acestei operațiuni. Dacă, în absența restricției, operațiunea principală se dovedește dificil de realizat sau chiar irealizabilă, restricția poate fi considerată ca fiind obiectiv necesară pentru realizarea sa.

[TPI a reținut că reclamantele nu îndeplineau aceste condiții.]

(E) REZUMAT

- i. Este clar că CEJ condamnă anumite tipuri de acorduri pe baza obiectului sau a scopului acestora, fără o analiză detaliată de piață și astfel interzice efectiv aceste acorduri ca fiind ilegale *per se*. Este clar, de asemenea, că Curtea s-a angajat în analize economice în cadrul art. 101 alin. (1). Deși nu a folosit expresia de „regulă a rațiunii”, există dovezi ale punerii în balanță a efectelor pro și anticoncurențiale ale unui acord, cu rezervele arătate mai sus.
- ii. Instanțele Uniunii pot alege să realizeze această analiză examinând toate clauzele acordului ca întreg sau ar putea face distincție între clauzele principale și cele accesorii ale acordului. Faptul că Curtea alege ultimul mod nu ar trebui să disimuleze faptul că se procedează la o cântărire a efectelor pro și anticoncurențiale ale acordului, după cum ilustrează hotărârea *Pronuptia*.
- iii. Raționamentul din cauza *Métropole* este problematic din două motive. În primul rând, există probleme legate de raționalizarea de către TPI a jurisprudenței anterioare. Instanțele Uniunii au examinat întregul context economic tocmai pentru că numai făcând acest lucru se putea spune, de exemplu, dacă o clauză de restrângere a con-

- duitei comerciantului ar trebui totuși permisă întrucât permitea unei părți să pătrundă pe piață, concluzia fiind aceea că astfel de restricții ale libertății de acțiune nu restrâng concurența. Instanțele Uniunii au pus în balanță, în această privință, efectele pro și anticoncurențiale ale acordului^[72]. Clauza de exclusivitate din *Métropole* era menită să ofere abonaților ceva atractiv pentru a permite TPS să pătrundă pe o piață în care exista o concurență puternică. În al doilea rând, raționamentul presupune că o regulă a rațiunii este incompatibilă cu existența art. 101 alin. (3). Este însă, posibil să se pună în balanță efectele pro și anticoncurențiale ale unui acord în cadrul art. 101 alin. (1) și să se rezerve, în continuare, un rol pentru art. 101 alin. (3)^[73].
- iv. Comisia nu a dat dovadă de entuziasm față de analiza economică în trecut și a fost criticată pentru echivalarea unei restrângeri a comportamentului pe piață cu o restrângere a concurenței. Aceasta este, în mod evident, o greșeală, din moment ce restrângerea concurenței este un concept economic care trebuie evaluat în raport cu piața. Nu este clar cât de mult s-a schimbat abordarea sa. În Cartea albă privind modernizarea^[74], Comisia a declarat că a adoptat abordarea CEJ din cauzele *Nungesser*^[75] și *Pronuptia*^[76] și că a pus în balanță efectele pro și anticoncurențiale ale unui acord din cadrul art. 101 alin. (1) în legătură cu unele practici restrictive. Însă, ea a continuat arătând că o utilizare sistematică a unei astfel de analize bazate pe regula rațiunii în contextul art. 101 alin. (1), ar însemna ca art. 101 alin. (3) să fie „lăsat la o parte”. Comisia a arătat că acesta ar fi un paradox, având în vedere că art. 101 alin. (3) cuprinde toate elementele unei reguli a rațiunii^[77]. Acest raționament, deși este susținut de cauza *Métropole*, a fost contestat. S-a susținut că o cântărire mai amănunțită a efectelor pro și anticoncurențiale în contextul art. 101 alin. (1) ar fi benefică și ar lăsa loc unui rol diferit pentru art. 101 alin. (3)^[78].

7. ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): EFFECTUL ASUPRA COMERȚULUI ÎNTRE STATELE MEMBRE

Pentru a se aplica art. 101 alin. (1) acordul etc. trebuie să producă un efect asupra comerțului dintre statele membre, în caz contrar, chestiunea rămâne în competența statului membru respectiv. Obstacolul nu s-a dovedit, însă, dificil de depășit pentru Curte. Aceasta a adoptat un test larg. CEJ a reținut, în cauza *STM*, că testul era, dacă era posibil să se „prevadă cu un grad suficient de probabilitate, pe baza unei serii de factori obiectivi de drept sau de fapt, că acordul în cauză ar putea exercita o influență, directă sau indirectă, actuală sau potențială, asupra mersului comerțului dintre statele membre”^[79].

[72] R. NAZZINI, „Article 81 EC between Time Present and Time Past: A Normative Critique of «Restriction of Competition» in EU Law” (2006) 43 CMLRev 487.

[73] R. WESSELING, „The Commission White Paper on Modernisation of EC Antitrust Law: Unspoken Consequences and Incomplete Alternative Options” [1999] ECLR 420.

[74] Cartea albă privind modernizarea regulilor pentru punerea în aplicare a articolelor 85 și 86 din Tratatul CE, Programul Comisiei 99/027, pct. 57; Orientările Comisiei (*supra*, nota 59), pct. 18.

[75] Cauza 258/78, [1982] ECR 2015.

[76] Cauza 161/84, [1986] ECR 353.

[77] Cartea albă (*supra*, nota 74), pct. 57.

[78] WESSELING (*supra*, nota 73).

[79] Cauza 56/65, [1966] ECR 235, 249. Nu este necesar ca în cazul fiecărei restricții să fie astfel: cauza 193/83, *Windsurfing International Inc./Comisia* [1986] ECR 611.

Accentul asupra efectelor potențiale sau indirecte asupra comerțului înseamnă că foarte rar UE nu va avea competență. Nu este necesară dovada că acordul a avut un impact actual asupra comerțului, cu condiția să fie capabil de a produce acest efect.^[80] Faptul că toate părțile acordului sunt dintr-un singur stat membru nu exclude aplicarea art. 101 alin. (1), din moment ce aceasta ar crește gradul de partajare a UE de-a lungul liniilor naționale, făcând prin aceasta mai dificilă pătrunderea pe piața națională a unor societăți din alte state.^[81] Competența Curții nu va fi blocată nici măcar pentru că acordul se referă la comerțul din afara UE, dacă acesta ar putea produce un impact asupra comerțului în cadrul UE.^[82] Comisia a publicat orientări care arată când consideră ea că un acord nu este susceptibil să afecteze în mod apreciabil comerțul.^[83]

8. ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1): TEORIA DE MINIMIS

Un acord nu se încadrează la art. 101 alin. (1) în cazul în care nu produce un impact apreciabil asupra concurenței sau asupra comerțului interstatal^[84], dar CEJ a hotărât, de asemenea, că un acord care poate afecta comerțul dintre statele membre și care are un obiect anticoncurențial constituie prin natura sa și independent de orice efecte concret pe care l-ar putea produce, o restrângere apreciabilă a concurenței.^[85] Prin urmare, Comunicarea Comisiei pe acest subiect nu se referă la acordurile sancționate ca urmare a obiectului lor, ci conferă o mai mare specificitate în a stabili când acordurile sancționate ca urmare a efectelor lor se încadrează la art. 101 TFUE.^[86]

Criteriul este că acordurile între întreprinderi nu restrâng în mod apreciabil concurența în cazul în care cota de piață cumulată deținută de părțile acordului nu depășește 10% piețele în cadrul cărora părțile sunt concurenți existenți sau potențiali. Cifra relevantă este de 15% pentru cazurile în care părțile nu sunt concurenți pe piețele relevante^[87]. În cazurile în care este dificil de calificat acordul, se aplică pragul de 10%. Punctul 10 al Comunicării tratează cazurile verticale, în care concurența poate fi restrânsă prin efectul cumulativ al acordurilor. În astfel de situații, pragul este redus la 5%, atât pentru acordurile între con-

^[80] Cauza 19/77, *Miller International Schallplatten GmbH/Comisia* [1978] ECR 131; cauza C-219/95 P, *Ferriere Nord* (supra, nota 31). Aceasta se extinde la situația în care restricția relevantă nu a fost pusă în aplicare, din moment ce simpla existență a restricției poate avea un efect psihologic care contribuie la partajarea pieței: cauza T-77/92, *Parker Pen* (supra, nota 54); cauza T-66/92, *Herlitz* (supra, nota 54).

^[81] Cauza 8/72, *Vereeniging van Cementhandelaren/Comisia* [1972] ECR 977; cauza 246/86, *Société Coopérative des Asphalteurs Belges (BELASCO)/Comisia* [1989] ECR 2117; cauza T-66/89, *Publishers Association/Comisia* (Nr. 2) [1992] ECR II-1995.

^[82] *Acordul Franco-Japonez Ballbearings*, [1974] JO L343/19, [1975] 1 CMLR D8; *French and Taiwanese Mushroom Packers*, [1975] JO L29/26, [1975] 1 CMLR D83.

^[83] Orientările Comisiei privind noțiunea de efecte asupra comerțului cuprinsă la art. 81 și 82 din tratat [2004] JO C101/81, pct. 44-57.

^[84] Cauza 5/69, *Völk* (supra, nota 62); cauza T-77/92, *Parker Pen* (supra, nota 54); cauza C-180/98, *Pavlov/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451; cauza T-199/08, *Ziegler SA/Comisia* [2011] ECR II-3507, pct. 44; cauzele T-208-209/08, *Gosselin Group/Comisia* [2011] ECR II-3639; cauza C-226/11, *Expedia Inc/Autorité de la concurrence* EU:C:2012:795, pct. 16-17.

^[85] Cauza C-226/11, *Expedia* (supra, nota 84), pct. 37.

^[86] Comunicarea Comisiei privind acordurile de importanță minoră care nu restrâng în mod semnificativ concurența în sensul art. 81 alin. (1) CE (de minimis), [2014] JO C291/01, pct. 13; Orientare referitor la restricțiile concurenței, „prin obiect” în scopul definirii acordurilor care pot beneficia de Comunicarea De Minimis, SWD(2014)198 final.

^[87] *Idem*, pct. 8.

curenți, cât și pentru acordurile între neconcurenți. Comunicarea prevede în continuare că furnizorii sau distribuitorii individuali cu o cotă de piață care nu depășește 5% nu vor fi considerați, în general, că nu contribuie semnificativ la un efect cumulativ de blocare. Mai mult decât atât, un astfel de efect va fi puțin probabil să apară în cazul în care rețelele paralele de acorduri care produc efecte similare acoperă mai puțin de 30% din piața relevantă. Comunicarea prevede încă o protecție, dispunând că acordurile nu restrâng concurența în cazul în care pragurile anterioare nu sunt depășite cu mai mult de 2% în doi ani succesivi^[88].

Cu toate acestea, beneficiile Comunicării sunt excluse în cazul în care acordul cuprinde restricții grave, care sunt enumerate la pct. 13 sau în vreo exceptare pe categorii, prezentă sau viitoare. Astfel, acordurile între concurenți nu pot cuprinde restricții referitoare la prețurile de vânzare, limitarea producției sau împărțirea piețelor sau a clienților.

9. ARTICOLUL 101 ALINEATUL (3): EXCEPTĂRILE

În cazul în care un acord se încadrează la art. 101 alin. (1), acesta poate fi exceptat conform art. 101 alin. (3), cu condiția îndeplinirii a patru condiții: el trebuie să îmbunătățească producția sau distribuția de mărfuri sau să promoveze progresul tehnic sau economic; consumatorii trebuie să primească o parte echitabilă din beneficiul obținut; trebuie să cuprindă numai restricții indispensabile atingerii obiectivelor acordului și nu poate duce la eliminarea concurenței în privința unei părți semnificative a produselor în cauză. Aceste patru condiții sunt cumulative: ele trebuie toate îndeplinite înainte de acordarea unei exceptări^[89]. Există exceptări individuale și exceptări pe categorii.

(A) EXCEPTĂRILE INDIVIDUALE

Înainte de 2003, Comisia deținea competența unică de a acorda exceptări pe baza art. 101 alin. (3), sub rezervă controlului Curții. În prezent, situația s-a schimbat ca urmare a noului sistem de punere în aplicare a dreptului concurenței, prin care instanțele naționale și autoritățile naționale pentru concurență pot aplica întregul art. 101^[90]. Comisia a publicat orientări cu privire la aplicarea art. 101 alin. (3), care oferă un cadru de referință util^[91].

Comisia precizează că orice punere în balanță a efectelor pro și anticoncurențiale ar trebui să aibă loc în cadrul art. 101 alin. (3), nu al art. 101 alin. (1)^[92]. Toate acordurile restrictive care sunt sancționate de art. 101 alin. (1) pot fi, în principiu, exceptate pe baza art. 101 alin. (3), dar este puțin probabil ca acordurile flagrante, precum stabilirea orizontală a prețurilor, să satisfacă condițiile de exceptare^[93].

[88] *Idem*, pct. 11.

[89] Cauza T-213/00, CMA CGM (*supra*, nota 54), pct. 226.

[90] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1/2003 din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, [2003] JO L1/1.

[91] L. KJOLBYE, „The New Commission Guidelines on the Application of Article 81 (3): An Economic Approach to Article 81” [2004] ECLR 566.

[92] Orientările Comisiei (*supra*, nota 59), pct. 11.

[93] *Idem*, pct. 46.

Prima condiție este aceea că trebuie să existe un câștig de eficiență din acordul restrictiv. Eficiența poate lua forma unor costuri mai scăzute rezultate din noi metode de producție, sinergii care rezultă din integrarea activelor existente, economii de scară sau economii în privința costurilor.^[94] Câștigurile de eficiență pot avea și o natură calitativă, generând produse îmbunătățite sau cercetare și dezvoltare mai bune^[95]. Comisia solicită dovada unor astfel de câștiguri și a legăturii de cauzalitate dintre acestea și acordul restrictiv.

Orientările Comisiei privind aplicarea articolului 81 alineatul (3) din tratat^[96]

50. Scopul primei condiții prevăzute la articolul 81 alineatul (3) constă în definirea tipurilor de creșteri în eficiență care pot fi luate în considerare (...). Scopul analizei este de a determina care sunt beneficiile obiective produse de acord și care este importanța economică a acestor creșteri în eficiență. (...)

51. În consecință, toate preținsele creșteri în eficiență trebuie justificate pentru a se putea verifica următoarele:

- (a) natura creșterilor în eficiență preținse;
- (b) legătura dintre acord și creșterile în eficiență;
- (c) probabilitatea și importanța fiecărei creșteri în eficiență preținse și
- (d) cum și când ar putea fi realizată fiecare creștere în eficiență preținse.

A *doua condiție* este să li se rezerve consumatorilor o parte echitabilă din beneficiile obținute. Punctul de vedere al Comisiei cu privire la această cerință reiese din următorul fragment.

Orientările Comisiei privind aplicarea articolului 81 alineatul (3) din tratat^[97]

85. Noțiunea de „parte echitabilă” presupune că transmiterea beneficiilor trebuie cel puțin să compenseze impactul negativ real sau probabil asupra consumatorilor cauzat de restrângerea concurenței constatată în temeiul articolului 81 alineatul (1). (...)

86. Consumatorii nu trebuie să primească în mod obligatoriu o parte din fiecare creștere în eficiență identificată în temeiul primei condiții. Este suficient să le fie transmise beneficii suficiente pentru a compensa efectele negative ale acordului restrictiv. (...)

87. Factorul decisiv este impactul global asupra consumatorilor produselor de pe piața relevantă și nu impactul asupra membrilor individuali ai acestei categorii de consumatori. În anumite situații, este necesară o anumită perioadă de timp până la materializarea creșterilor în eficiență. Înainte de această dată, acordul poate avea numai efecte negative. Faptul că transmiterea către consumatori intervine cu oarecare întârziere nu exclude în sine aplicarea articolului 81 alineatul (3). Cu toate acestea, cu cât întârzierea este mai mare, cu atât trebuie să fie mai mari creșterile în eficiență, pentru a compensa pierderile consumatorilor pe perioada care precede transmiterea.

A *treia condiție* privește caracterul indispensabil al restricțiilor. Aceasta implică un test dublu: acordul restrictiv ca atare trebuie să fie în mod rezonabil necesar pentru a obține beneficiile; și restricțiile individuale ale concurenței care decurg din acord trebuie, de ase-

[94] *Idem*, pct. 64-68.

[95] *Idem*, pct. 69-72.

[96] *Idem*, pct. 50-51.

[97] *Idem*, pct. 85-87.

menea, să fie necesare, în mod rezonabil, pentru realizarea beneficiilor respective^[98]. CEJ examinează, de asemenea, îndeaproape, dacă restricția este indispensabilă, după cum ne arată cauza *Nungesser*.

Cauza 258/78, *LC Nungesser KG și Kurt Eisele/Comisia*

[1982] ECR 2015

Starea de fapt a fost expusă mai sus. Amintim că Curtea a reținut că clauzele din acord prin care se acorda protecție teritorială absolută intrau sub incidența articolului 85 alineatul (1). Comisia refuzase, de asemenea, exceptarea în temeiul articolului 85 alineatul (3) a anumitor aspecte ale acordului, din cauza acestei protecții teritoriale. Reclamantele au susținut că Curtea ar trebui să desfășureze această parte a deciziei Comisiei.

CEJ

76. Trebuie să amintim că, în conformitate cu articolul 85 alineatul (3), (...) se poate acorda o excepție de la interdicția prevăzută la articolul 85 alineatul (1) în cazul oricărui acord între întreprinderi care contribuie la îmbunătățirea producției sau a distribuției sau la promovarea progresului tehnic, fără a impune întreprinderilor interesate restricții care nu sunt indispensabile pentru a atinge aceste obiective.

77. Or, fiind vorba despre semințe destinate să fie utilizate de un mare număr de agricultori pentru producția porumbului, produs important pentru alimentația umană și animalieră, o protecție teritorială absolută trece în mod vădit dincolo de ceea ce este indispensabil îmbunătățirii producției sau distribuției sau promovării progresului tehnic, după cum demonstrează (...) interdicția convenită de părțile acordului, a oricăror importuri paralele de semințe de porumb în Germania, chiar dacă este vorba despre semințe obținute chiar de către INRA și puse în circulație în Franța.

78. Rezultă că protecția teritorială absolută acordată concesionarului (...) constituia un motiv suficient pentru a justifica refuzul acordării unei excepții în temeiul articolului 85 alineatul (3) (...). Prin urmare, nu mai este necesar să examinăm celelalte motive cuprinse în decizia de respingere a acordării unei astfel de excepții.

Ultima condiție pentru exceptare este ca acordul să nu ducă la eliminarea concurenței în privința unei părți substanțiale a pieței produsului în cauză. Aceasta reflectă faptul că „se acordă prioritate protecției rivalității și procesului concurențial față de creșterile în eficiență potențial favorabile concurenței, care ar putea decurge din acorduri restrictive”^[99]. Faptul de a fi sau nu eliminată concurența va depinde de gradul de concurență existent anterior acordului și de impactul acordului restrictiv asupra concurenței. Astfel, „cu cât concurența este deja mai redusă pe piața în cauză, cu atât va fi mai mică reducerea necesară pentru eliminarea concurenței în sensul articolului 81 alineatul (3)”^[100].

În procesul de examinare a condițiilor elaborate de Comunicarea Comisiei, nu ar trebui pierdut din vedere impactul general al acesteia.

[98] *Idem*, pct. 73.

[99] *Idem*, pct. 105.

[100] *Idem*, pct. 107.

P. LUGARD și L. HANCHER, Honey I Shrunk the Article! A Critical Assessment of the Commission's Notice on Article 81(3) of the EC Treaty

(Iubito, a intrat la apă articolul! O evaluare critică a comunicării Comisiei cu privire la articolul 81 alineatul (3) din Tratatul CE)^[101]

Clarificând cadrul analitic pentru aplicarea articolului 81, atât a alineatului (1), cât și a alineatului (3), comunicarea oferă o orientare utilă pentru instanțele, autoritățile și societățile naționale. În plus față de diferitele aspecte discutabile ale analizei (...), principala preocupare este că, prin ridicarea semnificativă a pragului din perspectiva cuantificării și verificării creșterilor de eficiență prevăzute de articolul 81 alineatul (3), rolul articolului 81 alineatul (3) în cadrul procedurilor din fața instanței naționale poate fi – în mod paradoxal – limitat. Este posibil ca, pe viitor, procedurile naționale să se concentreze din ce în ce mai mult asupra aplicabilității articolului 81 alineatul (1). (...) Într-adevăr, odată stabilită aplicabilitatea articolului 81 alineatul (1), comunicarea poate să nu lase mult spațiu pentru a aduce în mod convingător dovezile ample cerute de articolul 81 alineatul (3). Un astfel de rezultat nu s-ar potrivi cu însuși scopul care stă la baza comunicării și chiar a Regulamentului nr. 1/2003.

(B) EXCEPTĂRILE PE CATEGORII

Articolul 101 alin. (3) permite Comisiei să declare inaplicabile prevederile art. 101 alin. (1) în cazul unei întregi categorii de acorduri. Aceasta constituie baza exceptărilor pe categorii acordate de Comisie, acționând sub autoritatea delegată de Consiliu. Obiectul unor astfel de exceptări constă în excluderea unui tip generic de acorduri din sfera art. 101 alin. (1), înlăturând astfel necesitatea exceptărilor individuale separate și consumatoare de timp. Tehnica exceptărilor pe categorii este asemănătoare din punct de vedere conceptual cu evoluția regulilor *per se*, deși rezultatul este acela de a exclude, nu de a condamna un acord: experiența în cazul acordurilor individuale duce la concluzia că anumite tipuri de acorduri, care conțin anumite clauze, justifică exceptarea. O exceptare pe categorii reflectă această concluzie și oferă o orientare mai clară societăților.

Exceptările pe categorii prezintă unele trăsături comune. Ele enunță motivele edictării lor, expun esența exceptării, conțin dispoziții care limitează dimensiunea societăților care pot profita de acestea și enumeră tipurile de clauze care sunt și care nu sunt permise în cadrul acordului relevant. Astfel de exceptări au fost făcute pentru o serie de domenii, printre care: acorduri de specializare^[102]; cercetare și dezvoltare^[103]; restrângeri verticale^[104]; transferul de tehnologie^[105] și franciza^[106]. Structura și funcționarea exceptărilor pe categorii vor fi examinate mai detaliat în contextul restrângerilor verticale.

^[101] [2004] ECLR 410, 420.

^[102] Regulamentul nr. 1218/2010 [2010] JO L335/43.

^[103] Regulamentul nr. 1217/2010 [2010] JO L335/36.

^[104] Regulamentul nr. 2790/99 [1999] JO L336/21; Regulamentul nr. 330/2010 [2010] JO 102/1.

^[105] Regulamentul nr. 316/2014 [2014] JO L93/17.

^[106] Regulamentul nr. 4087/88 [1988] JO L359/46.

10. ARTICOLUL 101: CONSIDERAȚII ÎN LEGĂTURĂ ȘI FĂRĂ LEGĂTURĂ CU CONCURENȚA

Au existat discuții cu privire la problema dacă instanțele UE ar trebui sau nu să țină cont de considerente care nu au legătură cu concurența, în contextul art. 101 alin. (1) și/sau al art. 101 alin. (3).

(A) ARTICOLUL 101 ALINEATUL (1)

Opinia unanimă din mediul academic este în sensul că instanțele UE își restrâng și trebuie să își restrângă analiza în cadrul art. 101 alin. (1) la considerentele care au legătură cu concurența. Aceasta rezultă cu atât mai mult din analiza precedentă a dezbaterii pe marginea regulii rațiunii, în următorul sens: dacă există o reticență în legătură cu examinarea efectelor complete pro și anticoncurențiale ale unui acord în contextul art. 101 alin. (1), atunci va exista o opoziție și mai mare față de includerea unor considerente fără legătură cu concurența în acel context.

Există relativ puține dovezi privind luarea în considerare a unor astfel de chestiuni de către instanțele Uniunii, deși cauza *Wouters*^[107] pare să fie o excepție în această privință. Baroul olandez a adoptat reguli care împiedicau pe membrii săi să practice în cadrul unui parteneriat deplin cu contabilii. CEJ a reținut că aceasta limita producția, în sensul art. 101 alin. (1) lit. b)^[108]. Ea a concluzionat însă că regulile nu încălcau art. 101 alin. (1), întrucât erau menite să asigure independența membrilor Baroului și, prin urmare, buna administrare a justiției. În acest sens, Curtea părea să pună în balanță efectul anticoncurențial al regulilor, cu beneficiile neeconomice pe care acestea urmăreau să le realizeze. S-a susținut, totuși, că această cauză poate fi privită ca un exemplu de „caracter accesoriu al reglementărilor”, în sensul că restrângerile concurenței care au un caracter accesoriu față de un scop legitim pot fi acceptate^[109] sau că hotărârea în cauză poate fi considerată, pe cale de analogie cu jurisprudența privind libertatea de circulație, ca fiind una în care CEJ a cântărit efectul regulilor naționale nediscriminatorii care limitau concurența, raportat la politicile publice naționale^[110]. CEJ s-a întors, însă, la „tema din *Wouters*”, în cauza *Meca-Medina*^[111]. Ea a reținut că regulile anti-doping adoptate de Comitetul Olimpic Internațional, chiar dacă puteau fi privite ca fiind o decizie a unei asociații de întreprinderi de limitare a libertății de acțiune a reclamanților, nu se încadrau la art. 101, din moment ce erau justificate printr-un obiectiv legitim, acesta fiind asigurarea unei rivalități echitabile între atleții sportivi, și erau proporționale.

[107] Cauza C-309/99, *Wouters/Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* [2002] ECR I-1577; A. JONES, „Regulating the Legal Profession: Article 81, the Public Interest and the ECJ's Judgment in *Wouters*” (2008) 19 *European Business Law Review* 1079.

[108] *Idem*, pct. 90, 94.

[109] WHISH și BAILEY (*supra*, nota 5), 130-131.

[110] G. MONTI, „Article 81 EC and Public Policy” (2002) 39 *CMLRev* 1057, 1087-1089.

[111] Cauza C-519/04 P, *Meca-Medina și Majcen/Comisia* [2006] ECR I-6991, pct. 40-56. A se compara cu cauza C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi/Autorità garante della concorrenza e del mercato* EU:C:2013:489.

(B) ARTICOLUL 101 ALINEATUL (3)

Unii autori susțin că se poate ține cont de considerente fără legătură cu concurența în cadrul art. 101 alin. (3)^[112]. Opinia predominantă în mediul academic este, însă, în sensul că acestea nu ar trebui luate în considerare, cu atât mai mult acum că instanțele naționale pot aplica în întregime art. 101: dacă s-ar putea ține seama de o serie largă de considerente fără legătură cu concurența, atunci criteriile pe care ar trebui să le aplice instanțele naționale ar fi nesigure^[113].

R. WHISH și D. BAILEY, *Competition Law*
(Dreptul concurenței)^[114]

O interpretare restrictivă a articolului 101 alineatul (3) este că acesta ar permite doar acordurile care generează creșteri ale eficienței economice: însăși formularea articolului 101 alineatul (3), care vorbește despre îmbunătățirea producției și a distribuției și a progresului tehnic și economic, sugerează în mod clar un standard de eficiență. Prin urmare, art. 101 alineatul (3), permite doar o punere în balanță a efectelor restrictive ale unui acord în temeiul articolului 101 alineatul (1) și a accentuării eficienței în temeiul articolului 101 alineatul (3). (...) Cartea albă a Comisiei privind modernizarea (...) a explicat tocmai în acest fel articolul 101 alineatele (1) și (3).

(...)

Totuși, este posibilă și o interpretare alternativă mai largă a articolului 101 alineatul (3): că acesta permite luarea în considerare a altor politici decât eficiența economică, în momentul în care se decide acceptarea unor acorduri care restrâng concurența. Există multe politici importante în cadrul Comunității, spre exemplu, privind industria, mediul, ocuparea forței de muncă, regiunile și cultura, care merg dincolo de simpla îmbunătățire a eficienței. Conform unei interpretări largi a articolului 101 alineatul (3), un beneficiu pentru oricare dintre aceste politici ar fi susceptibil să „bată” o restricție a concurenței în sensul articolului 101 alineatul (1).

[Whish și Bailey recapitulează o serie de decizii în care astfel de factori par să fi produs un oarecare efect asupra raționamentului Comisiei. Ei continuă după cum urmează:]

Este clar (...) că o serie de factori au exercitat o influență asupra deciziilor adoptate în temeiul articolului 101 alineatul (3), dintre care nu toți pot fi considerați ca fiind îmbunătățiri „stricte” ale eficienței. Există susținători importanți ai punctului de vedere că articolul 101 alineatul (3) admite luarea în calcul a unor considerente largi, fără legătură cu concurența. (...)

(...)

Această discuție demonstrează că, pe parcursul mai multor ani, a existat o incertitudine – chiar confuzie – în ceea ce privește aplicarea corespunzătoare a articolului 101 alineatul (3). (...) Cu toate acestea, Regulamentului nr. 1/2003 impune să se stabilească conținutul real al articolului 101 alineatul (3), deoarece, începând de la 1 mai 2004, deciziile pot fi luate de către ANC^[115] și de către instanțele naționale, precum și de către Comisia însăși. Aceste instituții și întreprinderile care încheie acorduri care ar putea fi contestate în temeiul articolului 101 trebuie să cunoască limitele justificărilor în temeiul articolului 101 alineatul (3). Spre deosebire de Comisie, ANC și instanțele naționale nu sunt bine plasate pentru a cântări o restrângere a concurenței în temeiul articolului 101 alineatul (1) în

[112] MONTI (*supra*, nota 110); R. WESSELING, „The Draft Regulation Modernising the Competition Rules: The Commission is Married to One Idea” (2001) 26 ELRev 357.

[113] O. ODUDU, *The Boundaries of EC Competition Law, The Scope of Article 81* (Oxford University Press, 2006), Capitolul 6.

[114] WHISH și BAILEY (*supra*, nota 5), 157-159.

[115] Autoritățile naționale de concurență.

raport cu o varietate de politici ale Uniunii, variind de la politici industriale și de mediu până la chestiuni sociale și culturale, în temeiul articolului 101 alineatul (3). Pare rezonabil să se presupună că ar fi mai puțin dificil pentru ANC și instanțele naționale să aplice interpretarea „strictă” a articolului 101 alineatul (3), limitată la o examinare a eficiențelor economice. Aceste considerente sugerează că, în lumea ulterioară Regulamentului nr. 1/2003, articolul 101 alineatul (3) trebuie interpretat de o manieră strictă, nu de una largă, în conformitate cu standarde și prin referire la principii care pot fi evaluate de instanțele de judecată.

Din *Orientările privind articolul 101 alineatul (3)* ale Comisiei este absolut clar că aceasta intenționează ca articolul 101 alineatul (3) să se aplice în conformitate cu abordarea strictă, bazată pe eficiența economică (...).

11. ARTICOLUL 101: RESTRICȚIILE VERTICALE

Spațiul nu permite o analiză detaliată a tuturor tipurilor de restricții ale concurenței. Prin urmare, prezenta secțiune va examina un domeniu important al politicii concurenței, cel al restricțiilor verticale. Acordurile verticale sunt încheiate între părți situate la niveluri diferite ale procesului de producție, un exemplu tipic fiind un acord de distribuție între fabricantul unui produs și vânzătorul cu amănuntul al produsului respectiv. Există o controversă referitoare la măsura în care aceste acorduri sunt nocive din punct de vedere economic. Există categorii diferite de restricții verticale. Trebuie stabilit dacă acestea se încadrează la art. 101 alin. (1). Criteriul folosit de CEJ și de către Comisie nu a fost întotdeauna același, iar Comisia a fost criticată pentru adoptarea unei abordări prea formaliste față de acordurile verticale. În termenii art. 101 alin. (3), UE a folosit în principal excepțiile pe categorii pentru a trata problema restricțiilor verticale.

(A) DEZBATEREA ECONOMICĂ

Există o diversitate considerabilă de opinii cu privire la problema dacă restricțiile verticale sunt dăunătoare din punct de vedere economic sau nu^[116]. Unii consideră că acestea nu sunt deloc dăunătoare sau sunt numai în cazul în care există un grad real de putere de piață la nivelul producției. Alții consideră că restricțiile verticale pot produce o varietate de efecte anticoncurențiale și că, prin urmare, acestea ar trebui examinate de către autoritățile de concurență.

(i) Prima perspectivă

Un producător va trebui să decidă cum să își comercializeze produsul. El poate decide să își înființeze propriile puncte de vânzare cu amănuntul; să înființeze o asociație în participațiune cu o societate care are experiență în domeniul vânzării cu amănuntul; să își vândă produsele prin intermediul oricărui magazin care este dispus să le aibă în stoc; să vândă prin intermediul anumitor magazine specializate, deoarece produsul necesită o anumită expertiză în vânzări sau să vândă prin intermediul anumitor magazine de tip *outlet*, cărora li se acordă drepturi exclusive de distribuție într-o anumită zonă geografică, fie pentru că

^[116] D. NEVEN, P. PAPANDROPOULOS și P. SEABRIGHT, *Trawling for Minnows: European Competition Policy and Agreements between Firms* (Centre for Economic Policy Research, 1998); J. LEVER și S. NEUBAUER, „Vertical Restraints, Their Motivation and Justification” [2000] ECLR 7.

vânzătorii cu amănuntul solicită aceasta, fie pentru că aceasta le-ar crește volumul vânzărilor. Această listă nu este în niciun caz exhaustivă. Argumentația celor care nu privesc restricțiile verticale ca fiind dăunătoare se bazează pe patru motive.

În primul rând, fabricantul va alege cea mai eficientă opțiune de comercializare. Spre exemplu, va acorda exclusivitate unor astfel de magazine numai în cazul în care aceasta va duce la vânzări mai mari. Dacă fabricantul greșește, atunci piața îl va „pedepsi” prin vânzări reduse. Autorităților privind concurența nu trebuie să identifice o strategie de vânzare mai bună pentru fabricant întrucât nu acesta este rolul lor și ele se află pe o poziție mai puțin bună pentru a face această alegere.

În al doilea rând, fabricantul care impune astfel de restricții nu va restrânge producția într-o măsură mai mare decât ar face-o în alte condiții și nu va beneficia de un profit mai mare din monopol, în cazul în care acesta este disponibil, datorită prezenței unei restricții verticale, decât ar putea fi pe acea piață.

În al treilea rând, orice restrângeri ori sunt contrabalansate de acele efecte ale acordului care favorizează concurența, ori/și sunt necesare pentru a convinge distribuitorul să realizeze punerea pe piață a mărfurilor. Un producător poate dori să pătrundă pe o nouă piață, dar nu are cunoștințe privind vânzarea cu amănuntul. Pentru ca produsul să se lanseze pe piață, el poate necesita publicitate și, de asemenea, un angajament de a asigura servicii atât anterioare, cât și posterioare vânzării. Un comerciant poate să nu fie dispus să își asume această cheltuială decât dacă i se acordă o oarecare exclusivitate din cauza problemei „free rider”: comerciantul va cheltui banii pentru publicitate, servicii anterioare vânzării și altele asemenea, doar pentru a-și vedea vânzările preluate de un comerciant rival care nu a suportat aceste costuri. Acordarea exclusivității va restrânge în mod necesar concurența dintre comercianții aceluiași produs de aceeași marcă, dar concurența între produse de mărci diferite va fi accentuată prin apariția unui nou produs pe piață, lucru care va controla prețurile de vânzare cu amănuntul. Un comerciant al unei mărci de autoturisme care are exclusivitatea într-o anumită zonă nu va putea crește în mod semnificativ prețurile, din moment ce va exista concurență din partea altor mărci de autoturisme.

În al patrulea rând, se susține că restricțiile verticale ar trebui să fie licite deoarece acestea nu produc efecte anticoncurențiale. Natura acestor efecte va fi examinată în mai mare detaliu mai jos. Un reprezentant important al perspectivei anterioare este Bork.

R. BORK, The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself
(Paradoxul antitrustului: o politică în război cu ea însăși)^[17]

Am văzut că stabilirea prețurilor pe verticală (menținerea prețurilor de revânzare), împărțirea verticală a pieței (teritorii închise ale comercianților) și, într-adevăr, toate restricțiile verticale sunt benefice pentru consumatori și ar trebui, din acest motiv, să fie în întregime legale. Teoria economică de bază ne arată că un producător care impune astfel de restricții nu poate avea intenția de a restrânge eficiența economică, ci că probabil are intenția de a o crea (cu excepția cazului rar al discriminării în privința prețurilor, pe care legea ar trebui să o considere ca fiind neutră). Cel mai

^[17] BORK (supra, nota 42), 297-298. A se vedea, de asemenea, R. BORK, „The Rule of Reason and the Per Se Concept in Price Fixing and Market Division II” (1966) 75 Yale LJ 373; J.R. GOULD și B.S. YAMEY, „Professor Bork on Vertical Price Fixing” (1967) 76 Yale LJ 722; R. BORK, „A Reply to Professors Gould and Yamey” (1967) 76 Yale LJ 731; J.R. GOULD și B.S. YAMEY, „Professor Bork on Vertical Price Fixing: A Rejoinder” (1968) 77 Yale LJ 936.

folosit mecanism pentru a genera eficiență constă în stimularea sau achiziționarea de către producător a unor eforturi sau servicii promoționale suplimentare privind revânzările.

Propunerea de a legaliza toate restricțiile cu adevărat verticale este într-un atât de mare dezacord cu ideea convențională pe acest subiect încât, fără îndoială, va părea multor cititori problematică, dacă nu chiar bizară. Dar nu am văzut niciodată o analiză economică care să arate cum menținerea prețurilor de revânzare impusă de producător, teritoriile închise ale comercianților, clauzele de repartizare a clientelei sau altele asemenea ar putea avea efectul net de a restrânge producția. Am presupus cu toții prea repede ceva ce pare a fi fals.

Poate că ambiguitatea termenului „restricție” se face vinovată de o parte a confuziei noastre pe acest subiect. Atunci când *Supreme Court* (Curtea Supremă) vorbește despre o restricție se referă, adesea sau chiar de regulă, la controlul producătorului asupra anumitor activități ale revânzătorilor săi sau la eliminarea de către producător a anumitor forme de rivalitate între revânzătorii săi. Bineînțeles, nu este nimic rău sau neobișnuit în a folosi „restricție” în acest sens. Este numai o formă de integrare verticală prin contract, o integrare mai puțin desăvârșită decât aceea care ar fi fost obținută dacă producătorul ar fi deținut propriile puncte de vânzare și ar fi dirijat activitățile acestora. Este numai un exemplu de coordonare a activităților economice, omniprezent în lumea economică și de care depinde bunăstarea noastră. Concluzia importantă este că un astfel de control vertical nu creează niciodată „restricții” în celălalt sens obișnuit, restrângerea producției. Poate, dacă avem mai multă grijă la ambiguitatea termenului și precizăm în ce sens îl folosim, raționamentul nostru referitor la problemele antitrust, inclusiv problema restricțiilor verticale, se va îmbunătăți.^[118]

(ii) A doua perspectivă

Există, însă, mulți autori care percep eventuale pericole pentru procesul concurențial din partea unor astfel de acorduri. Principale preocupări sunt după cum urmează.

Prima se referă la închiderea pieței. În cazul în care un producător a încheiat contracte exclusive cu anumite magazine pentru a nu vinde decât marca sa dintr-un anumit produs, atunci poate fi dificil pentru alți producători să găsească magazine, în special atunci când fie cele mai bune magazine au fost deja luate, fie numărul acestora este limitat prin natura produsului sau prin factori externi, cum ar fi legile de planificare.

O a doua preocupare este aceea că consumatorii vor fi prejudiciați de anumite tipuri de restricții verticale, menținerea prețurilor de revânzare fiind exemplul cel mai des amintit, dar și aprig contestat^[119]. Se consideră că prejudicierea consumatorilor poate avea loc în alte feluri. Astfel, se susține că sistemele de distribuție selectivă sau exclusivă impun consumatorilor un „pachet” care include prețul de bază al produsului, plus costurile de publicitate, servicii post-vânzare și altele asemenea, deși unii consumatori ar prefera să preia produsul brut și să se preocupe ei înșiși de întreținere.

Un al treilea dezavantaj considerat a fi atașat acordurilor verticale este că acestea pot servi ca o mască pentru cartelurile între producători sau între distribuitori. Un producător poate acorda un drept de distribuție exclusivă în cazul în care distribuitorul a convenit cu alți distribuitori ai produselor concurente să împartă piața orizontal: consecința va fi reducerea concurenței atât între produse de mărci diferite, cât și între produse de aceeași marcă. S-a pus, însă, la îndoială dacă aceasta se întâmplă efectiv și dacă acest fapt este exacerbat de

^[118] A se vedea, de asemenea, F. EASTERBROOK, „Vertical Arrangements and the Rule of Reason” (1984) 53 Antitrust LJ 135; B. BOK, „An Economist Appraises Vertical Restraints” (1985) 30 Antitrust B 117.

^[119] A se vedea (supra, nota 117).

existența acordului vertical. De asemenea, s-a susținut că dacă se întâmplă acest lucru, atunci acordul orizontal ar trebui să fie ținta autorităților privind concurența^[120].

O ultimă cauză de preocupare în cazul acordurilor verticale este specifică dreptului UE privind concurența, care nu se ocupă numai de eficiență. Crearea unei piețe unice europene este, de asemenea, de primă importanță. Prin urmare, acordurile care împart piața de-a lungul liniilor naționale și regionale, vor fi tratate deosebit de sever, după cum ilustrează opoziția continuă a Curții la acordurile care oferă protecție teritorială absolută.

Comanor exprimă preocupările acestui al doilea curent de gândire, mai precaut. El recapitulează argumentele lui Bork, dar nu crede că acordurile verticale ar trebui întotdeauna considerate ca fiind legale^[121].

W. COMANOR, Vertical Price-Fixing, Vertical Market Restrictions, and the New Antitrust Policy

(Fixarea verticală a prețurilor, restricții verticale de piață
și noua politică antitrust)^[122]

Atunci când restricțiile verticale sunt folosite pentru a promova furnizarea serviciilor de distribuție, problema critică pentru obiectivele antitrust rămâne aceea dacă consumatorii sunt serviți mai bine prin prețuri reduse și mai puține servicii sau prin prețuri mai mari și mai multe servicii. În observațiile depuse în cauza *Spray-Rite, Department of Justice* (Ministerul Justiției din SUA) a sugerat că restricțiile verticale pure duc întotdeauna la o bunăstare crescută a consumatorului. Această poziție este nefondată și un tratament mai ostil al restricțiilor verticale este adecvat.

Având în vedere că restricțiile verticale pot fie accentua, fie diminua bunăstarea consumatorului, în funcție de situație, este tentantă aplicarea regulii rațiunii de la caz la caz.

(...) Totuși, nu este o sarcină ușoară să se stabilească dacă anumite restricții măresc sau micșorează eficiența: răspunsul depinde în fiecare caz, în mare, de preferințele diferitelor grupuri de consumatori. În interesul economiei proceselor judiciare, prin urmare, ar putea fi mai rapidă fixarea unor standarde politice generale, chiar dacă acestea vor duce uneori la rezultate nepotrivite.

Restricțiile verticale care privesc produse stabilite deja pe piață au un potențial mai mare de a reduce bunăstarea consumatorilor. Numeroși consumatori sunt deja familiarizați cu astfel de produse și, prin urmare, este puțin probabil să pună mult preț pe obținerea unor informații suplimentare despre ele. În acest context, standarde stricte antitrust ar trebui aplicate în egală măsură restricțiilor verticale privind prețul și celor care nu au legătură cu prețul. Această abordare ar putea lua fie forma unei interdicții directe *per se*, fie a unei analize modificate pe baza regulii rațiunii, în baza căreia pârâtului i s-ar cere să demonstreze că restricțiile au profitat consumatorilor în general. Dimpotrivă, în cazul produselor noi sau al produselor nou-sosiților pe piață, restricțiile verticale sunt mai puțin susceptibile să scadă bunăstarea consumatorilor, deoarece noutatea lor ar trebui să creeze o cerere mai mare de informații. În aceste condiții, restricțiile ar trebui să fie permise sau cel puțin ar trebui tratate mai indulgent în cadrul oricărei analize modificate, bazate pe regula rațiunii.

[120] BORK (*supra*, nota 42), Capitolul 14.

[121] MONTI (*supra*, nota 110).

[122] (1985) 98 Harv. L. Rev 983, 1001-1002.

(B) COMISIA ȘI RESTRICȚIILE VERTICALE

(i) *Critica Comisiei*

Abordarea Comisiei față de restricțiile verticale a fost criticată. Trimiterile la art. 85 trebuie citite acum ca fiind făcute la art. 101.

B. Hawk, System Failure: Vertical Restraints and EC Competition Law
(Eșec al sistemului: restricțiile verticale și dreptul comunitar al concurenței)^[123]

Critica cea mai importantă și mai tranșantă este aceea că Comisia aplică prea larg articolul 85 alineatul (1), și în cazul acordurilor care nu au deloc sau au efecte anticoncurențiale reduse. Această critică se bazează pe trei piloni. (...)

Analiza economică necorespunzătoare în cadrul articolului 85 alineatul (1)

Majoritatea deciziilor Comisiei nu examinează în mod corespunzător dacă restricția în discuție prejudiciază concurența în sensul economic al bunăstării, adică efectul asupra prețului sau al producției. În același timp, puterea de piață, care ar trebui să fie elementul determinant, adeseori abia dacă este examinată (fără a mai vorbi de a primi un rol central) sau se constată pur și simplu că există, ca o concluzie, la rubrica „evaluare”.

(...)

Explicația Comisiei în temeiul articolului 85 alineatul (1) este neconvingătoare

Explicația (...) pentru analiza economică necorespunzătoare în cadrul articolului 85 alineatul (1) constă în insistența încăpățanată (în opoziție cu hotărârile Curții) a Comisiei de a defini restrângerea concurenței ca fiind o restrângere a „libertății economice” a agenților din cadrul pieței. Principalele puncte vulnerabile ale definiției date de Școala de la Freiburg cu privire la restrângerea libertății economice sunt: (1) eșecul lor de a genera norme juridice exacte, funcționale (adică eșecul lor de a oferi un cadru analitic); (2) îndepărtarea de și tensiunea cu (micro) economia, care oferă un cadru analitic; (3) tendința de a favoriza comerțanții/concurenții în dauna consumatorilor și a bunăstării consumatorilor (eficiența) și (4) sancționarea în temeiul articolului 85 alineatul (1) a unor prevederi contractuale total inofensive, care nu au niciun fel de efecte anticoncurențiale în sens economic.

(...)

Refuzul Comisiei de a urma instanțele comunitare

Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță au adoptat o abordare mai nuanțată față de acordurile verticale din cadrul articolului 85 alineatul (1). Instanțele au cerut din ce în ce mai mult o analiză economică a efectelor, în special a posibilității închiderii pieței. Această abordare a fost în mare ignorată sau diferențiată în aplicare de către Comisie, care aderă la practica sa de aplicare neeconomică a articolului 85 alineatul (1), adică restrângerea libertății economice.

(ii) *Cartea verde a Comisiei*

În parte ca rezultat al acestei critici, Comisia și-a reexaminat practica în 1996, în cadrul unei ample Cărți verzi privind restricțiile verticale^[124]. Din acest document au reieșit o serie de aspecte importante.

^[123] (1995) 32 CMLRev 973, 974-975, 977-978, 982; C. BRIGHT, „EU Competition Policy: Rules, Objectives and Deregulation” (1996) 16 OJLS 535.

^[124] COM(96)721 final.

Mai întâi, Comisia a acceptat că există un consens în mediul academic referitor la efectele economice ale restricțiilor verticale, în sensul că structura pieței este de primă importanță. Cu cât este mai mare concurența între mărci, cu atât este mai probabil ca aspectele care favorizează concurența și cele de eficiență economică ale acordului să contrabalanseze orice efecte anticoncurențiale. Aceasta se întâmplă cu atât mai mult în cazul în care puterea de piață la nivelul producției este limitată și barierele în calea intrării sunt reduse^[125].

În al doilea rând, raportul a precizat că dorința de a crea o piață unică înseamnă că restricțiile verticale care urmăresc să izoleze piețele prin intermediul acordării unei protecții teritoriale absolute nu sunt tolerate nici în temeiul art. 101 alin. (1), nici al alin. (3)^[126].

În al treilea rând, Comisia a recunoscut^[127] că nu se angaja într-o analiză economică semnificativă în cadrul art. 101 alin. (1), ci rezerva astfel de probleme examinării efectuate în temeiul art. 101 alin. (3).

În al patrulea rând, Comisia a expus o serie de opțiuni cu privire la care a așteptat comentarii. Prima opțiune era aceea de a păstra sistemul de la acel moment, care părea să însemne o interpretare largă, formalistă a art. 101 alin. (1), cuplată cu existența exceptărilor pe categorii^[128]. Opțiunea a doua consta în lărgirea exceptărilor pe categorii^[129]. Opțiunea a treia era de a dezvolta exceptări pe categorii mai focalizate, punând accent pe obiectivele integrării de piață^[130]. Ultima opțiune era aceea de a admite o analiză economică în cadrul art. 101 alin. (1), cuplată cu exceptările pe categorii^[131].

Este evident că Comisia se confrunta cu o dilemă. Era conștientă că multe restricții verticale nu produc un efect net anticoncurențial. Ea era probabil conștientă și că, în mod logic, acestea nu ar trebui să fie considerate ca încadrându-se la art. 101 alin. (1). Cu toate acestea, Comisia a avut în vedere costurile angajării într-o analiză economică extensivă în cadrul art. 101 alin. (1)^[132].

Comisia a prezentat și alte propuneri concrete în documentul Continuare la Cartea verde privind restricțiile verticale^[133]. Ea a concluzionat că ar trebui să existe o abordare bazată mai mult pe economie față de restricțiile verticale și că ar trebui să existe o exceptare pe categorii pentru toate acordurile verticale. Noul regulament a fost adoptat la 22 decembrie 1999 și a intrat pe deplin în vigoare la 1 iunie 2000^[134]. Regulamentul a ieșit din vigoare în mai 2010, dar politica a fost continuată printr-o nouă exceptare pe categorii care va fi analizată mai jos^[135]. Înainte de a face acest lucru, ar trebui să examinăm diferitele tipuri de restricții verticale și măsura în care acestea se încadrează la art. 101 alin. (1).

[125] *Idem*, pct. 82-85.

[126] *Idem*, pct. 276.

[127] *Idem*, pct. 180, 193 și 216.

[128] *Idem*, pct. 281.

[129] *Idem*, pct. 282-285.

[130] *Idem*, pct. 286-292.

[131] *Idem*, pct. 293-298.

[132] *Idem*, pct. 86.

[133] [1998] JO C365/3, [1999] 4 CMLR 281.

[134] Regulamentul nr. 2790/99 [1999] JO L336/21.

[135] Regulamentul nr. 330/2010 [2010] JO L102/1.

(C) DISTRIBUȚIA EXCLUSIVĂ

În cadrul unui acord de distribuție exclusivă (ADE), producătorul este de acord să aprovizioneze numai un anumit distribuitor din cadrul unui teritoriu determinat. Această acțiune poate fi sprijinită de încercări de a împiedica terții să vândă în interiorul teritoriului contractual al distribuitorului desemnat, prin intermediul unor clauze contractuale înscrise în acordurile dintre producător și alți distribuitori și/sau prin cesionarea unor drepturi de marcă distribuitorului desemnat, care îi vor permite acestuia să oprească posibilele încălcări ale drepturilor sale. Acest tip de acord poate fi necesar pentru a convinge distribuitorul să comercializeze un produs nou sau să comercializeze un produs existent într-o zonă nouă. Un ADE poate fi, de asemenea, benefic producătorului, prin facilitarea distribuției eficiente a mărfurilor sale, din moment ce acesta nu va trebui să suporte costul transportului etc. în locuri multiple.

Problema centrală este dacă un ADE se încadrează la art. 101 alin. (1) și dacă este exceptat în temeiul art. 101 alin. (3), fie individual, fie ca urmare a unei exceptări pe categorii. Aplicabilitatea art. 101 alin. (1) în cazul unui ADE a fost atinsă în discuția anterioară: un astfel de acord trebuie să fie examinat în contextul său de fapt, de drept și economic pentru a se stabili dacă se încadrează la art. 101 alin. (1).^[136] Comisia, însă, a adoptat adesea o abordare mai formalistă, evitând abordarea contextuală a CEJ.

În ciuda acestei divergențe dintre Curte și Comisie, din jurisprudența combinată a acestora reiese că unele tipuri de restricții din cadrul unui ADE sunt cu deosebire susceptibile să se încadreze la art. 101 alin. (1). Astfel, obstacolele la export care interzic unui distribuitor să exporte produsul în afara unei zone desemnate vor fi judecate extrem de sever, la fel ca oricare altă încercare de a stabili protecția teritorială absolută pentru un distribuitor.^[137] Încercările indirecte de a atinge aceeași finalitate vor fi, de asemenea, condamnate, la fel ca în cazul garanțiilor pentru clienți, care sunt disponibile numai în cazul în care produsul este cumpărat de la distribuitorul din acel stat.^[138]

În cazul în care un ADE se încadrează la art. 101 alin. (1), părțile pot să solicite o exceptare individuală sau să încerce să intre în sfera unei exceptări pe categorii. Principiile care guvernează exceptarea individuală au fost examinate mai sus.^[139] Până de curând a existat o exceptare pe categorii separată pentru ADE.^[140] Acum, acesta a fost înlocuită cu exceptarea pe categorii generală pentru restricțiile verticale care va fi examinată mai jos.

(D) DISTRIBUȚIA SELECTIVĂ

Abordarea Curții și a Comisiei față de acordurile de distribuție selectivă (ADS) este în contrast puternic cu cea adoptată față de ADE. Un sistem de distribuție selectivă este unul

^[136] Cauza 56/65, *Société Technique Minière/Maschinenbau Ulm GmbH* [1966] ECR 235; cauza 23/67, *Brasserie de Haecht SA* (*supra*, nota 62); cauza T-25/99, *Roberts/Comisia* [2001] ECR II-1881; cauza T-328/03, *O2 (Germania)* (*supra*, nota 71), pct. 65-73.

^[137] Cauzele 56 și 58/64, *Consten și Grundig* [1966] ECR 299; cauza 258/78, *Nungesser* (*supra*, nota 75); cauza 19/77, *Miller International Schallplatten GmbH/Comisia* [1978] ECR 131; cauza C-279/87, *Tipp-Ex GmbH & Co. KG/Comisia* [1990] ECR I-261; cauza T-77/92, *Parker Pen* (*supra*, nota 54); cauza T-66/92, *Herlitz AG* (*supra*, nota 54).

^[138] Cauza 31/85, *ETA Fabriques d'Ebauches/DK Investments SA* [1985] ECR 3933.

^[139] A se vedea pp. 1156-1159.

^[140] Regulamentul nr. 1983/83 [1983] JO L173/1.

în care furnizorul alege să își distribuie mărfurile numai prin intermediul anumitor puncte de vânzare, de regulă acelea care îndeplinesc anumite criterii referitoare la expertiză. Până de curând, nu a existat nicio exceptare pe categorii pentru ADS ca atare. Acum acestea se încadrează în noua exceptare pe categorii pentru restricțiile verticale, sub rezerva îndeplinirii condițiilor stabilite de aceasta. Prezenta discuție va examina dacă astfel de acorduri se încadrează la art. 101 alin. (1).

Cauza 26/76, *Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co KG/Comisia și SABA*

[1977] ECR 1875

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Metro este un comerciant *en gros* din Germania. El administra un sistem de vânzare cu ridicata cu autoservire și un serviciu de vânzare fără transport, care îi permiteau să reducă prețurile impuse de alți angrosiști. Metro a solicitat SABA permisiunea de a prezenta echipamentul electronic produs de aceasta, dar SABA a refuzat să i-l furnizeze, susținând că nu îndeplinea condițiile impuse de SABA înainte de furnizarea produselor sale. Metro s-a plâns Comisiei că politica SABA încălca articolul 85 alineatul (1), dar Comisia a decis în favoarea SABA, după ce aceasta din urmă și-a modificat clauzele de comerț în anumite privințe. Metro a solicitat apoi anularea deciziei Comisiei.

CEJ

20. (...) În special în sectorul producției de bunuri durabile de consum, de înaltă calitate și tehnică, în cadrul căruia un număr relativ redus de producători, mari și mijlocii, oferă o gamă variată de aparate ușor substituibile, cel puțin în ochii consumatorilor, structura pieței nu împiedică existența unor canale de distribuție diferite, adaptate la caracteristicile proprii ale diferiților producători și la nevoile diferitelor categorii de consumatori.

Din acest punct de vedere, Comisia a recunoscut, pe bună dreptate, că sistemele de distribuție selectivă constituie, printre altele, un element de concurență conform cu articolul 85 alineatul (1), cu condiția ca alegerea revânzătorilor să fie făcută în funcție de criterii obiective de natură calitativă, legate de calificarea profesională a revânzătorului, de personalul acestuia și de instalațiile sale, ca aceste condiții să fie fixate în mod uniform în privința tuturor eventualilor revânzători și să fie aplicate în mod nediscriminatoriu.

21. Este adevărat că, în cadrul acestor sisteme de distribuție, accentul nu se pune, în general, în mod exclusiv sau principal, asupra concurenței prețurilor. (...)

Concurența prețurilor, oricât ar fi de importantă – astfel încât nu poate fi niciodată eliminată – nu constituie totuși singura formă eficientă de concurență, nici una a căreia trebuie să i se acorde, în toate cazurile, o prioritate absolută. (...)

În ceea ce privește vânzătorii *en gros* și *en detail* specializați, preocuparea de a menține un anumit nivel al prețurilor, corespunzătoare celei de a menține, în interesul consumatorilor, posibilitatea ca acest canal de distribuție să existe alături de noi forme de distribuție axate pe o politică concurențială de natură diferită, se înscrie în cadrul obiectivelor care pot fi urmărite fără a intra în mod necesar sub incidența interdicției de la articolul 85 alineatul (1) și, în cazul în care se întâmplă acest lucru în tot sau în parte, în cadrul articolului 85 alineatul (3).

Importanța hotărârii *Metro* este că, atunci când condițiile elaborate în cadrul acesteia sunt îndeplinite, se consideră că ADS nu se încadrează la art. 101 alin. (1)^[141]. Există, însă, limite în aplicarea acestui principiu:

[141] Cauza 210/81, *Demo-Studio Schmidt/Comisia* [1983] ECR 3045; cauza 107/82, *AEG-Telefunken AG/Comisia* [1983]

(i) Prima condiție: natura produsului

Produsul trebuie să fie de tipul celor despre care Curtea și Comisia consideră că se poate justifica limitarea concurenței în privința prețurilor și funcționarea regimului distribuției selective cu un element de concurență fără legătură cu prețul. Astfel de produse tind să fie cele care necesită personal de vânzare specializat^[142] sau mărfuri în cazul cărora imaginea mărcii este de o importanță deosebită^[143]. Dimpotrivă, garniturile pentru instalații nu sunt considerate a fi produse avansate din punct de vedere tehnic care să necesite un astfel de sistem^[144].

(ii) A doua condiție: criteriile calitative

Principiul *Metro* funcționează în cazul punctelor de vânzare legitime alese în funcție de criterii calitative. Însă, poate fi dificil de stabilit dacă o anumită cerință pentru ca un distribuitor să fie acceptabil pentru furnizor ar trebui calificată ca fiind de ordin calitativ sau nu. Sub rezerva acestei incertitudini, principiul *Metro* nu permite unui furnizor să impună limite cantitative celor care pot distribui produsul sau să facă o discriminare între distribuitori^[145].

Logica distincției făcute între criteriile calitative și cele cantitative ale restricțiilor privind distribuția este discutabilă. Producătorii aleg metoda de distribuție despre care consideră că le va maximiza cel mai bine vânzările. Dacă ei consideră că aceasta este cel mai bine obținută prin criterii calitative sau cantitative ori printr-un amestec al celor două, va varia în funcție de natura produsului. Efectele pro și anticoncurențiale ale unor astfel de strategii de distribuție nu diferă însă în mod radical în funcție de criteriul ales.

**J.S. CHARD, The Economics of the Application of Article 85
to Selective Distribution Systems**

(Economia aplicării articolului 85 la sistemele de distribuție selectivă)^[146]

Ar trebui să fie clar din această discuție privind efectele economice ale criteriilor de selecție calitative și cantitative că încercările Comisiei de a face o distincție între criterii sunt în esență arbitrară și confuze. Pentru a avea sens, criteriile calitative trebuie să aibă un efect cantitativ (...), în timp ce criteriile cantitative ar putea avea implicații calitative. În ceea ce privește ultimul aspect, spre exemplu, în cauza *Omega*, Comisia a recunoscut că numărul concesionarilor trebuia limitat, în caz contrar, niciunul dintre concesionari nu ar fi putut obține o cifră de afaceri suficientă pentru a fi

ECR 3151; cauza C-376/92, *Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co KG/Cartier SA* [1994] ECR I-15; cauza T-67/01, *JCB Service/Comisia* [2004] ECR II-49, pct. 131; cauza C-439/09, *Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS/Président de l'Autorité de la concurrence* [2011] ECR I-9419.

^[142] Cum ar fi echipamentul electronic: AEG; echipamentul audiovizual: *Demo-Studio Schmidt*; calculatoarele: Decizia 84/233, *IBM Personal Computers* [1984] JO L118/24, [1984] 2 CMLR 342. A se compara cu cauza C-439/09, *Pierre Fabre Dermo-Cosmétique* (supra, nota 141).

^[143] Cum ar fi seturile de veselă din ceramică: Decizia 85/616, *Villeroy & Boch, Villeroy & Boch* [1985] JO L376/15, [1988] 4 CMLR 461; bijuteriile: Decizia 83/610, *Murat* [1983] JO L348/20, [1984] 1 CMLR 219; produsele cosmetice de lux: Decizia T-19/92, *Groupeement d'Achat Edouard Leclerc/Comisia* [1996] ECR II-1851.

^[144] Decizia 85/44, *Grohe* [1985] JO L19/17, [1988] 4 CMLR 612.

^[145] Cauza 107/82, *AEG-Telefunken* (supra, nota 141); cauzele 25 și 26/84, *Ford/Comisia* [1985] ECR 2725; cauza T-19/92, *Edouard Leclerc* (supra, nota 143); cauza C-439/09, *Pierre Fabre Dermo-Cosmétique* (supra, nota 141).

^[146] (1982) 7 ELRev 83, 97, 100-101. A se vedea, de asemenea, C. VAJDA, „Selective Distribution in the European Community” (1979) 13 JWTL 409; I. LIANOS, „Commercial Agency Agreements, Vertical Restraints, and the Limits of Article 81(1) EC: Between Hierarchies and Networks” (2007) 3 Journal of Competition Law and Economics 625.

capabil să își asume angajamente legate de reparații și garanție pentru produse. Astfel, criteriile calitative și cantitative ar trebui să fie supuse aceleiași proceduri analitice.

[Autorul sugerează că este necesară o analiză economică adecvată de-a lungul următoarelor linii:]

În primul rând, Comisia ar trebui să examineze dacă există dovezi directe ale unei înțelegeri între producătorii și/sau distribuitorii diferitelor mărci sau dacă restricția cuprinde o fracțiune atât de mare din piață (...) încât cartelul să fie singura motivație plauzibilă a restricției. În cazul în care se constată că răspunsul este negativ (...), ar trebui să se presupună că restricția produce efecte de favorizare a concurenței. Părților acordurilor în discuție li se poate cere să arate preținsele efecte de favorizare a concurenței și Comisia nu ar trebui să le cerceteze pe acestea prea îndeaproape. Ea nu ar trebui să fie tentată să reevalueze hotărârile comercianților referitoare la ce tipuri de organizare le-ar oferi sau nu mijloacele adecvate de a realiza efectele de favorizare a concurenței și nici să atașeze condiții la acordarea unei decizii de neintervenție sau a unei excepții conform articolului 85 alineatul (3), întrucât istoricul său în această privință nu inspiră încredere.

În al doilea rând, în cazul în care există unele dovezi privind restricții ale concurenței între producători și/sau distribuitori, dar aceste dovezi nu sunt concludente, (...) Comisia ar trebui să examineze cu atenție dacă sunt realizate efectele de favorizare a concurenței, (...) sarcina justificării transferându-se ferm asupra părâtului. (...)

Posibilele dovezi par să pună la îndoială eventuala importanță a efectelor anticoncurențiale, în timp ce efectele în favoarea concurenței par a fi mai obișnuite. (...) Dacă efectele anticoncurențiale sunt de regulă absente, atunci libertatea mai mare a producătorilor de a alege acel tip de organizare a distribuției care li se potrivește cel mai bine va tinde să ducă la folosirea celor mai eficiente forme de organizare.

Totuși, trebuie să remarcăm că indulgența mai mare arătată în cazul ADS, în comparație cu ADE, poate fi explicată parțial prin importanța atașată realizării pieței unice europene. Este mai probabil ca ADE să divizeze UE de-a lungul liniilor naționale decât ADS, CEJ fiind deosebit de potrivnică unor astfel de forme de împărțire a pieței.

(iii) A treia condiție: neeliminarea concurenței prin intermediul unor ADS multiple

Compatibilitatea unui anumit ADS cu art. 101 alin. (1) poate fi afectată de existența altor astfel de ADS, dacă impactul general este acela de a elimina sau restrânge concurența în mod disproporționat.

Cauza 75/84, Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co KG/Comisia (Nr. 2)

[1986] ECR 3021

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Comisia înnoiește o exceptare pentru sistemul de distribuție selectivă al SABA. Metro, contestatorul inițial, a atacat decizia de înnoire a ADS. În decizia sa inițială, Curtea lăsase să se înțeleagă că punctul său de vedere [că ADS sunt compatibile cu articolul 85 alineatul (1)], ar putea fi diferit dacă, într-un anumit domeniu, existența unui număr mare de ADS asemănătoare celor aplicate de SABA elimină societăți ca Metro de pe piață. Metro a susținut că se întâmplase acest lucru și că, prin urmare, exceptarea pentru SABA nu trebuia înnoită.

CEJ

40. Trebuie să amintim că, deși sistemele de distribuție selectivă „simple” sunt susceptibile, conform jurisprudenței Curții, să constituie un aspect al concurenței compatibil cu articolul 85 alineatul (1) din tratat, o restrângere sau o eliminare a concurenței se poate, totuși, produce în cazul în care existența unui anumit număr de astfel de sisteme nu lasă loc altor forme de distribuție axate pe o politică concurențială de natură diferită sau duce la o rigiditate a structurii prețurilor care nu este contrabalansată de alți factori de concurență între produse de aceeași marcă și de existența unei concurențe efective între produse de mărci diferite.

41. În consecință, existența unui mare număr de sisteme de distribuție selectivă pentru un produs determinat nu permite, prin ea însăși, concluzia că concurența este restrânsă sau denaturată. Existența acestor sisteme nu este decisivă nici pentru acordarea sau respingerea unei exceptări în temeiul articolului 85 alineatul (3), singurul element care trebuie luat în considerare în această privință fiind repercusiunile efective ale existenței unor astfel de sisteme asupra situației concurenței. Prin urmare, procentul de acoperire al sistemelor de distribuție selectivă pentru televizoarele color, la care face trimitere Metro, nu poate fi considerat, în sine, ca fiind un element care s-ar opune acordării unei exceptări.

42. Rezultă că creșterea numărului sistemelor de distribuție selectivă „simple” după acordarea unei exceptări nu trebuie luată în considerare în momentul examinării unei cereri de înnoire a acestei exceptări, decât în situația specială în care piața vizată era deja atât de rigidă și structurată încât elementul de concurență inerent sistemelor „simple” nu este suficient pentru a menține o concurență funcțională. Metro nu a fost în măsură să demonstreze existența unei astfel de situații speciale în cazul de față.

43. În ceea ce privește incidența asupra pieței a existenței unor sisteme de distribuție selectivă, altele decât sistemele „simple”, Comisia s-a bazat, pentru înnoirea exceptării, pe cota de piață relativ redusă acoperită de sistemul SABA, precum și pe împrejurarea că acesta nu se diferențiază față de sistemele „simple” decât prin existența unor obligații legate de promovarea vânzărilor. Acționând în acest fel, aceasta nu a aplicat în mod greșit puterea de apreciere de care dispune pentru a evalua, în cadrul articolului 85 alineatul (3), contextul economic în care se situează sistemul SABA.

Hotărârea din *Metro II* dezvoltă afirmațiile precaute din cauza anterioară *Metro*. Situațiile în care o analiză de piață este necesară fac mai dificil să se prevadă dacă un anumit ADS va intra sub incidența art. 101 alin. (1). Mai mult decât atât, nu ar fi corect ca încheierea a încă unui ADS să îl aducă pe acesta, dar nu și pe cele deja existente, în sfera art. 101 alin. (1). La fel de ciudat ar fi dacă crearea celui mai recent ADS ar avea ca efect aducerea retroactivă a ADS anterioare în sfera art. 101 alin. (1).

(iv) *A patra condiție: fără protecție teritorială absolută*

CEJ nu tolerează un ADS în cazul în care acesta funcționează pentru a conferi protecție teritorială absolută. Aceasta reiese din cauza *BMW*^[147].

[147] A se vedea, de asemenea, cauza T-67/01, *JCB* (supra, nota 141), pct. 85; cauza T-450/05, *Automobiles Peugeot SA și Peugeot Nederland NV/Comisia* [2009] ECR II-2533.

Cauza C-70/93, Bayerische Motorenwerke AG/ALD Autoleasing D GmbH

[1995] ECR I-3439

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

BMW își vindea autovehiculele prin intermediul unui sistem de distribuție selectivă. Între BMW și reprezentanții săi a existat un acord ca aceștia din urmă să nu livreze autovehicule unor societăți independente de leasing, care ofereau autovehiculele clienților care își aveau reședința sau sediul în afara teritoriului contractual al reprezentantului respectiv. Acest acord a fost contestat de către o societate independentă de leasing ALD, care livrase mașini BMW în modalitatea pe care acordul era menit să o interzică. Se încadra acordul la articolul 85 alineatul (1)?

CEJ

6. Apariția unor societăți de leasing independente (...) a provocat, în opinia BMW, un dezechilibru în cadrul organizării sale comerciale. Într-adevăr, aceste societăți independente își concentrează achizițiile asupra anumitor distribuitori BMW și oferă produsele în leasing unor clienți stabiliți în afara teritoriului contractual al acestor distribuitori. Clienții se adresează apoi, pentru prestațiile gratuite de întreținere și servicii ale clientelei, distribuitorului BMW din teritoriul contractual în cadrul căruia sunt stabiliți. Acești distribuitori, nefiind implicați în tranzacția de vânzare inițială, nu obțin nicio marjă de profit. Prin urmare, aceștia s-au plâns BMW de activitatea perturbatoare pentru rețea a societăților de leasing independente.

[Ca urmare a acestor plângeri, BMW a instituit acordul care a făcut obiectul acestei acțiuni.]

(...)

19. În ceea ce privește cerința legată de restrângerea concurenței, trebuie să arătăm că, în temeiul acordului în cauză, distribuitorii BMW nu pot livra autovehicule marca BMW unor societăți independente de leasing, decât dacă autovehiculele sunt puse la dispoziția unor utilizatori care își au sediul în interiorul teritoriului contractual al distribuitorului vizat. În consecință, pe de o parte, numai distribuitorul pe al cărui teritoriu își are sediul utilizatorul este abilitat de constructor să livreze lui ALD autovehicule marca BMW, cu excluderea tuturor celorlalți distribuitori care au contract cu BMW. Trebuie să observăm că aceasta echivalează cu o protecție teritorială absolută pentru distribuitorul BMW pe al cărui teritoriu este stabilit clientul ALD. Pe de altă parte, acordul reduce libertatea de acțiune comercială a fiecărui distribuitor în măsura în care restrânge pentru fiecare alegerea clienților numai la societățile de leasing care au încheiat contracte cu utilizatori stabiliți în interiorul teritoriului său contractual.

(E) FRANCIZA

Franciza este diferită față de alte metode de distribuție examinate până acum. Francizorul permite beneficiarului să folosească drepturi de proprietate intelectuală aparținând celui dintâi, cum ar fi denumirea comercială, logo-uri și altele. Locațiile în care sunt vândute mărfurile sunt deținute de beneficiar, care plătește o redevență pentru folosirea denumirii comerciale etc. Prin urmare, francizele profită ambelor părți: francizorul primește o remunerație pentru folosirea drepturilor sale de proprietate intelectuală; beneficiarul poate începe o afacere independentă, cu asigurarea că produsul a fost încercat și testat în altă parte. Esența francizei este că francizorul impune beneficiarului să îndeplinească anumite standarde și metode de vânzare. Neîndeplinirea unor astfel de standarde de către un anumit beneficiar poate prejudicia atât pe francizor, cât și pe alți beneficiari ai aceleiași francize, prin știrbirea reputației produsului și a denumirii comerciale. De asemenea, în cazul

sistemului de franciză este esențial ca francizorul să poată impune clauze de protecție a drepturilor de proprietate intelectuală atribuite beneficiarului.

În cauza prolifică *Pronuptia*, Curtea a reținut că clauzele legate de ambele aspecte de mai sus nu se încadrează la art. 101 alin. (1). Cu toate acestea, alte restricții în cadrul acordului, cum ar fi cele care partajează piața din punct de vedere teritorial, au fost examinate în temeiul art. 101 alin. (3)^[148]. În cauza *Yves Rocher*, Comisia a reținut că un acord de franciză conform căruia francizorul desemna un singur beneficiar pentru o anumită zonă, convenea să nu concureze cu acesta în acea zonă și interzicea beneficiarilor să deschidă mai mult de un magazin, ducea la un grad de împărțire a pieței care aducea acordul în sfera de aplicare a art. 101 alin. (1)^[149]. Comisia a adoptat și alte decizii, care au dezvoltat hotărârea din *Pronuptia*^[150]. O exceptare pe categorii, sub forma Regulamentului nr. 4087/88^[151], a fost adoptată pentru a acoperi unele tipuri de acorduri de franciză. Aceasta a fost acum înlocuită de exceptarea generală pe categorii pentru restricțiile verticale.

(F) APROVIZIONAREA EXCLUSIVĂ

Acordurile de aprovizionare exclusivă (AAE) sunt cele prin care o parte convine să cumpere tot ceea ce are nevoie în privința unui produs de la un anumit furnizor. Exemple obișnuite includ benzinăriile care dețin o singură marcă de benzină și localurile care nu au decât o singură marcă generală de bere. Problema dacă AAE se încadrează în sfera art. 101 alin. (1) necesită o analiză de piață: în cazul în care acordul, examinat în cadrul contextului său juridic, faptic și economic, ar putea avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței, atunci acesta se încadrează la art. 101 alin. (1)^[152].

Cauza T-7/93, *Langnese-Iglo GmbH/Comisia*

[1995] ECR II-1533

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

TPI a examinat dacă o rețea de acorduri de aprovizionare exclusivă se încadra la articolul 85 alineatul (1). Comisia susținuse că nu era necesară o adevărată analiză de piață pentru a stabili dacă acordurile restrângeau concurența, din moment ce cota de piață acoperită de acordurile contestate era de peste 15% din piața relevantă și cifra de afaceri a întreprinderilor vizate depășea cu mult plafonul prevăzut de Comunicarea privind acordurile de importanță minoră.

^[148] Cauza 161/84, *Pronuptia* (supra, nota 70); J. VENIT, „*Pronuptia: Ancillary Restraints or Unholy Alliances*” (1986) 11 ELRev 213.

^[149] Decizia 87/14, [1987] JO L8/49, [1988] 4 CMLR 592, 607.

^[150] A se vedea, e.g., Decizia 87/407, *Computerland* [1987] JO L222/12, [1989] 4 CMLR 259; Decizia 88/604, *ServiceMaster Ltd.*, [1988] JO L332/38, [1989] 4 CMLR 581.

^[151] [1988] JO L359/46.

^[152] Cauza 23/67, *Brasserie de Haecht* (supra, nota 62); cauza C-234/89, *Delimitis* (supra, nota 63); cauza C-393/92, *Primăria Almelo/NV Energiebedrijf IJsselmeij* [1994] ECR I-1477; cauza T-65/98, *Van den Bergh Foods Ltd./Comisia* [2003] ECR II-4653, pct. 83-84, 91; cauza C-552/03 P, *Unilever Bestfoods (Ireland) Ltd/Comisia* [2006] ECR I-9091; cauza C-279/06, *CEPSA Estaciones de Servicio SA/LV Tobar e Hijos SL* [2008] ECR I-6681. Autoritățile de concurență vor ține seama de clauze care, deși nu constituie o obligație, ca atare, asupra revânzătorului de a achiziționa întregul necesar al unui produs de la un furnizor, constituie totuși un stimul să facă acest lucru, cum ar fi oferirea unor reduceri revânzătorului.

TPI

98. Trebuie să amintim că această Comunicare nu urmărește decât să definească acordurile care, în opinia Comisiei, nu produc un efect apreciabil asupra concurenței sau asupra comerțului dintre statele membre. Tribunalul apreciază că nu se poate, totuși, deduce cu certitudine că o rețea de contracte de aprovizionare exclusivă este în mod automat susceptibilă să împiedice, să restrângă sau să denatureze în mod sensibil concurența, ca urmare a simplului fapt că pragurile prevăzute de aceasta au fost depășite. De altfel, reiese din însăși formularea punctului 3 a comunicării respective că este posibil ca, în unele cazuri, acordurile (...) care depășesc pragurile indicate să nu afecteze (...) concurența decât într-o măsură nesemnificativă și pe cale de consecință, nu intră sub incidența dispozițiilor articolului 85 alineatul (1) (...).

99. În ceea ce privește faptul de a ști dacă contractele de aprovizionare exclusivă intră (...) la articolul 85 alineatul (1) (...), trebuie, conform jurisprudenței, să examinăm dacă, privite în ansamblu, acordurile similare încheiate pe piața de referință și alte elemente ale contextului economic și juridic în care se înscriu contractele în cauză, arată că aceste contracte au ca efect cumulativ închiderea accesului pe acea piață pentru noii concurenți interni și străini. Dacă (...) nu este cazul, contractele individuale care constituie pachetul de acorduri nu pot aduce atingere concurenței în sensul articolului 85 alineatul (1) (...). În schimb, dacă o astfel de examinare arată că piața este greu accesibilă, trebuie analizat apoi în ce măsură acordurile litigioase contribuie la efectul cumulativ produs, dat fiind că nu sunt interzise decât contractele care contribuie în mod semnificativ la o eventuală partajare a pieței (*Delimitis*, punctele 23 și 24).

100. Trebuie apoi să amintim că, după cum a decis Curtea în cauza (...) *Brasserie de Haecht* (...), aprecierea efectelor unui contract exclusiv implică necesitatea de a lua în considerare contextul economic și juridic în cadrul căruia se situează acesta și în care se poate combina cu altele, producând un efect cumulativ asupra concurenței.

[TPI a constatat că acordurile erau susceptibile să afecteze concurența în mod apreciabil și, prin urmare, se încadrau la articolul 85 alineatul (1).]

Părțile la un AAE pot solicita exceptarea, fie în mod individual, fie ca urmare a unei exceptări pe categorii. Există o exceptare pe categorii specială, Regulamentul nr. 1984/83, privitoare la aprovizionarea exclusivă^[153]. Aceasta a fost înlocuită în prezent cu exceptarea pe categorii privind restricțiile verticale.

(G) EXCEPTAREA PE CATEGORII

(i) Exceptarea pe categorii în stil nou

Am văzut deja entuziasmul existent în favoarea reformei restricțiilor verticale. Regulamentul nr. 2790/99^[154] era pe bună dreptate privit ca o exceptare pe categorii în stil nou^[155]. Acesta se deosebea de exceptările pe categorii anterioare în mai multe moduri. Era mai puțin formalist decât antecesoarele sale și se orienta mai mult asupra economiei. El se aplica tuturor tipurilor de restricții verticale, cu excepția acordurilor de distribuție a autovehiculelor motorizate. Era mai puțin prescriptiv decât regulamentele anterioare. Acestea urmaseră, în general, formatul de a avea o listă specială de clauze albe, care erau permise și clauze negre,

^[153] [1983] JO L173/5.

^[154] Regulamentul Comisiei (CE) nr. 2790/99 din 22 decembrie 1999 privind aplicarea articolului 81 alineatul (3) din tratat categoriilor de acorduri verticale și practici concertate, [1999] JO L336/21.

^[155] R. WHISH, „Regulation 2790/99: The Commission's «New Style» Block Exemption for Vertical Agreements” (2000) 37 CMLRev 887; F. DETHMERS și P. POSTHUMA DE BOER, „Ten Years On: Vertical Agreements under Article 81” [2009] ECLR 424.

care erau interzise. Noul regulament nu cuprindea o listă albă: în cazul în care conduita nu era interzisă, ea era prin urmare, permisă. Regulamentul nr. 2790/99 a ieșit din vigoare în mai 2010 și a fost înlocuit cu Regulamentul nr. 330/2010^[156], care trebuie interpretat în conformitate cu Orientările Comisiei^[157]. Considerentele Regulamentului nr. 330/2010 declară că este posibilă definirea unei categorii de acorduri verticale care îndeplinesc de regulă condițiile art. 101 alin. (3). Aceste acorduri sunt considerate ca îmbunătățind eficiența economică prin facilitarea coordonării și reducerea costurilor de distribuție^[158].

(ii) Articolul 1: definiții

Articolul 1 din Regulamentul nr. 330/2010 cuprinde definiții, dintre care următoarea prezintă o importanță deosebită.

„Acord vertical” înseamnă un acord sau practică concertată convenite între două sau mai multe întreprinderi care acționează fiecare, în sensul acordului sau al practicii concertate, la niveluri diferite ale procesului de producție și de distribuție, și care se referă la condițiile în care părțile pot cumpăra, vinde sau revinde anumite bunuri sau servicii.

Articolul 1 alin. (1) lit. a) este formulat în termeni de *două sau mai multe întreprinderi*, în timp ce vechile exceptări pe categorii se aplicau numai acordurilor bilaterale. Este însă, necesar ca *fiecare* dintre întreprinderi să acționeze, în sensul acordului, la niveluri diferite ale procesului de producție sau distribuție. Faptul că art. 1 alin. (1) lit. a) include expresia *în sensul acordului* înseamnă că este posibil, sub rezerva limitelor de la art. 2 alin. (4), ca două societăți care sunt ambele, spre exemplu, producătoare de ciment să se încadreze în regulament. Aceasta se întâmplă în cazul în care una furnizează materie primă celeilalte. Articolul 1 alin. (1) lit. d) definește obligația de neconcurență.

„Obligația de neconcurență” înseamnă orice obligație directă ori indirectă prin care i se interzice cumpărătorului să producă, să cumpere, să vândă sau să revândă bunuri ori servicii care concurează cu bunurile sau serviciile contractuale sau orice obligație directă sau indirectă prin care i se impune cumpărătorului să cumpere de la furnizor sau de la altă întreprindere desemnată de furnizor peste 80 % din achizițiile sale totale anuale de bunuri sau servicii contractuale și de bunuri și servicii substituibile pe piața relevantă, calculate pe baza valorii achizițiilor sale realizate în anul calendaristic precedent sau, în cazul în care există o practică într-un anumit sector de activitate, pe baza volumului achizițiilor sale realizate în anul calendaristic precedent;

(iii) Articolul 2: esența exceptării pe categorii

Esența exceptării pe categorii se regăsește la art. 2. **Articolul 2 alin. (1)** prevede că^[159]:

În conformitate cu articolul 101 alineatul (3) din tratat și sub rezerva dispozițiilor prezentului regulament, articolul 101 alineatul (1) din tratat nu se aplică acordurilor verticale.

Această exceptare se aplică în măsura în care asemenea acorduri conțin restricții verticale.

^[156] Regulamentul (UE) nr. 330/2010 al Comisiei din 20 aprilie 2010 privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene categoriilor de acorduri verticale și practici concertate [2010] JO L102/1.

^[157] Orientări privind restricțiile verticale [2010] JO C130/1.

^[158] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), considerentul 6.

^[159] Orientări (*supra*, nota 157), pct. 5-7.

Un acord care nu se încadrează la art. 101 alin. (1) nu are nevoie de exceptarea pe categorii. Sub această rezervă, acordul exceptat poate fi multilateral.

Articolul 2 alin. (2) aplică exceptarea pe categorii în cazul acordurilor verticale între o asociație de întreprinderi și membrii sau furnizorii ei. Toți membrii asociației trebuie, însă, să fie comercianți cu amănuntul și niciun membru individual nu trebuie să realizeze o cifră de afaceri anuală de peste 50 de milioane euro.

Articolul 2 alin. (3) face aplicabilă exceptarea pe categorii în cazul în care drepturile de proprietate intelectuală sunt accesorii scopului principal al acordului vertical.

Articolul 2 alin. (4) este menit să împiedice folosirea exceptării pe categorii de către întreprinderile concurente în scopul de a împărți piața. Întreprinderile concurente sunt furnizorii actuali sau potențiali pe aceeași piață a produsului^[160]. Articolul 2 alin. (4) prevede că art. 2 alin. (1) nu se aplică acordurilor verticale dintre întreprinderi concurente. Articolul 2 alin. (4) prevede apoi, că exceptarea se poate aplica în cazul în care astfel de întreprinderi încheie între ele un acord vertical nerez reciproc. Aceasta se poate întâmpla dacă furnizorul este un producător și un distribuitor de bunuri, în timp ce cumpărătorul este un distribuitor și nu o întreprindere concurentă care acționează în calitate de producător. Se poate întâmpla, de asemenea, în cazul în care furnizorul este un prestator de servicii la mai multe niveluri comerciale, în timp ce cumpărătorul furnizează bunurile sau serviciile sale la nivelul comercializării cu amănuntul și nu reprezintă o întreprindere concurentă la nivelul comercial la care își achiziționează serviciile contractuale.

Articolul 2 alin. (5) declară că exceptarea pe categorii nu se aplică acordurilor verticale al căror obiect intră sub incidența unei alte exceptări pe categorii.

(iv) Articolul 3: plafonul cotei de piață

În cadrul preambulului, se apreciază că probabilitatea câștigurilor de eficiență din acordurile verticale, care să depășească efectele anticoncurențiale, depinde de puterea de piață a întreprinderilor vizate, așa încât, regulamentul cuprinde limite referitoare la cota de piață a societăților participante^[161]. Articolul 3 alin. (1) declară că exceptarea cuprinsă la art. 2 se aplică numai în condițiile în care cota de piață deținută de furnizor nu depășește 30% pe piața relevantă pe care acesta vinde bunurile sau serviciile contractuale și că cota de piață deținută de cumpărător nu trebuie să depășească 30% din piața relevantă de unde acesta cumpără bunurile sau serviciile contractuale^[162]. Metoda de calcul a cotei de piață este prevăzută la art. 7.

(v) Articolul 4: lista neagră

Considerentele precizează că anumite tipuri de clauze, care sunt considerate ca fiind în mod special anticoncurențiale, nu beneficiază de exceptarea pe categorii. Acestea includ clauze legate de stabilirea verticală a prețurilor și protecția teritorială^[163]. Articolul 4 exclude aplicarea regulamentului în cazul acordurilor verticale care, direct sau indirect, separat

^[160] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156); art. 1 alin. (1) lit. c); Orientări (*supra*, nota 157), pct. 27.

^[161] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), considerentele 7-8.

^[162] Orientări (*supra*, nota 157), pct. 87-92.

^[163] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), considerentul 10.

ori în combinație cu alți factori aflați sub controlul părților, au ca obiect una dintre următoarele restricții.

Mentținerea prețurilor de revânzare este exclusă^[164]. Prețurile de vânzare maxime și recomandările privind prețurile de vânzare sunt permise, cu avertizarea ca acestea să nu echivaleze cu un preț de vânzare fix sau minim ca rezultat al presiunii ori al stimulentei oferite de oricare dintre părți. Părțile pot însă, să solicite o exceptare individuală pentru un astfel de acord^[165].

Restricțiile privind teritoriul pe care, ori clienții cărora cumpărătorul poate vinde bunurile sau serviciile sunt de asemenea oprite^[166]. Acestea sunt supuse unei serii de excepții^[167]. Este permisă o restricție asupra vânzărilor active în teritoriul exclusiv sau către un grup exclusiv de clienți rezervat furnizorului sau alocat de furnizor altui cumpărător, în cazul în care o asemenea restricție nu limitează vânzările de către clienții cumpărătorului^[168]. Este permisă restrângerea vânzărilor către utilizatorii finali de către un cumpărător care operează la nivelul comerțului cu ridicata, precum și restrângerea vânzărilor către distribuitori neagreați de către membrii unui sistem de distribuție selectivă. Ultima excepție este aceea că este posibilă restrângerea capacității cumpărătorului de a vinde componente, furnizate cu scopul de a fi asamblate, către clienții care le-ar utiliza la producerea acelorași tipuri de bunuri ca și cele produse de furnizor.

Restricția vânzărilor active sau pasive către utilizatorii finali de către membrii unui sistem de distribuție selectivă care operează la nivelul vânzării cu amănuntul nu este permisă. Aceasta nu aduce atingere posibilității de a interzice unui membru al sistemului să opereze dintr-un loc de stabilire neautorizat^[169]. Este important să remarcăm că, sub rezerva acestei condiții, distribuția selectivă și cea exclusivă pot fi combinate în cadrul unui singur acord. Un astfel de acord s-ar putea încadra, încă, în exceptarea pe categorii, cu condiția să îndeplinească celelalte condiții prevăzute de aceasta^[170].

Nu sunt posibile restricțiile la livrările încrucișate între distribuitori în interiorul unui sistem de distribuție selectivă, inclusiv între distribuitorii care operează la niveluri de comercializare diferite^[171]. Prin urmare un distribuitor selectat trebuie să aibă posibilitatea să cumpere de la oricare distribuitor agreeat.

Ultima dispoziție de pe lista neagră se referă la furnizarea componentelor. Ea este menită să permită utilizatorilor finali și prestatorilor de servicii independenți să obțină părțile excedentare^[172].

(vi) *Articolul 5: obligațiile care nu beneficiază de exceptare*

Restricțiile de la art. 4 împiedică întregul acord vertical să beneficieze de exceptarea pe categorii. Articolul 5 exclude de la beneficiul exceptării pe categorii anumite clauze cuprin-

^[164] *Idem*, art. 4 lit. a); cauza C-279/06, *CEPSA* (*supra*, nota 63); cauza C-506/07, *Lubricantes y Carburantes Galacios SL/GALP Energía España SAU* [2009] ECR I-134; cauza C-260/07, *Pedro IV Servicios SL/Total España SA* [2009] ECR I-2437.

^[165] Orientări (*supra*, nota 157), pct. 47.

^[166] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), art. 4 lit. b).

^[167] *Idem*, art. 4 lit. b) pct. (i)-(iv).

^[168] Orientări (*supra*, nota 157), pct. 50.

^[169] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), art. 4 lit. c); Orientări (*supra*, nota 157), pct. 56.

^[170] *WHISH* (*supra*, nota 155), 916.

^[171] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), art. 4 lit. d).

^[172] *Idem*, art. 4 lit. e).

se într-un astfel de acord. Acordul poate obține totuși beneficiul exceptării pe categorii în cazul în care clauzele inacceptabile pot fi înlăturate. Există trei tipuri de obligații enumerate la art. 5.

Obligațiile de neconcurență nu pot fi nedeterminate și nu pot dura mai mult de cinci ani. Obligațiile de neconcurență după expirarea acordului sunt, de asemenea, excluse. Această excludere este supusă unei nuanțări, fiind permisă o astfel de obligație timp de un an în cazul vânzării bunurilor sau serviciilor concurente din locul de vânzare în care a operat cumpărătorul în timpul contractului, cu condiția ca aceasta să fie necesară pentru a proteja *know-how*-ul furnizorului. Beneficiul exceptării pe categorii este de asemenea exclus în cazul unei obligații care împiedică membrii unui sistem de distribuție selectivă să vândă mărcile anumitor furnizori concurenți.

(vii) Articolul 6: retragerea beneficiului regulamentului

Articolul 6 prevede limitele aplicării exceptării pe categorii. Acesta permite Comisiei să declare prin regulament că, atunci când rețelele paralele de restricții verticale similare acoperă peste 50% dintr-o piață relevantă, acest regulament nu se aplică acordurilor verticale care conțin restricții specifice referitoare la piața respectivă^[173].

Comisia poate, de asemenea^[174], să retragă beneficiul Regulamentului nr. 330/2010 în temeiul art. 29 din Regulamentul nr. 1/2003^[175]. Articolul 29 alin. (1) împuternicește Comisia să retragă beneficiul exceptării pe categorii în cazul în care constată că acordurile verticale produc efecte incompatibile cu art. 101 alin. (3), cum ar fi în cazul în care accesul la piața relevantă este restricționat în mod semnificativ prin efectul cumulativ al rețelelor paralele de restricții verticale similare^[176]. Articolul 29 alin. (2) permite autorităților de concurență ale unui stat membru, în cazul în care acesta are caracteristicile unei piețe geografice distincte, să retragă beneficiul exceptării pe categorii pentru acel stat în aceleași condiții de la art. 29 alin. (1).

(H) REZUMAT

- i. Au existat dezbateri aprige cu privire la chestiunea dacă acordurile verticale sunt dăunătoare și dacă sunt, în ce condiții.
- ii. Comisia a fost criticată, deoarece nu vorbește aceeași limbă ca și CEJ și aplică un test care echivalează o restricție a comportamentului cu o restricție a concurenței.
- iii. Recent, gradul de diferențiere dintre instanțele UE și Comisie s-a diminua. Ar fi însă prematur să afirmăm că Comisia a adoptat pe deplin abordarea CEJ față de art. 101 alin. (1). Mai mult decât atât, însăși abordarea instanțelor UE a fost pusă la îndoială ca urmare a hotărârii TPI în cauza *Métropole*^[177].

^[173] Regulamentul nr. 330/2010 (*supra*, nota 156), considerentul 13; Orientări (*supra*, nota 157), pct. 79-82.

^[174] Aceste norme se regăseau anterior în Regulamentul nr. 2790/99 (*supra*, nota 154), art. 6-7.

^[175] Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat [2003] JO L1/1.

^[176] Orientări (*supra*, nota 157), pct. 74-78.

^[177] Cauza T-112/99, *Métropole Télévision (M6)*, *Suez-Lyonnaise des Eaux*, *France Telecom* și *Télévision Française 1 SA (TF1)/Comisia* [2001] ECR II-2459.

iv. Importanța acestei diferențe a fost redusă de adoptarea exceptărilor generale pe categorii, mai puțin formalistă decât predecesoarele sale. Nu ar trebui, însă, să uităm că regulamentul prevede un plafon al cotei de piață de 30%. Unii autori apreciază că acesta este justificat, din moment ce teoria economică ne spune că acordurile verticale nu sunt periculoase decât atunci când există un oarecare grad de putere de piață^[178]. Această teorie ar putea fi acceptată, dar alți autori consideră plafonul existent ca fiind prea scăzut și au caracterizat noul regulament ca fiind doar ceva mai mult decât o prevedere *de minimis* extinsă^[179].

12. DREPTUL CONCURENȚEI: PUNEREA ÎN APLICARE

(A) ABORDAREA TRADIȚIONALĂ ȘI CARTEA ALBĂ PRIVIND MODERNIZAREA

Până acum, discuția s-a concentrat asupra elementelor centrale ale art. 101. Regimul de punere în aplicare a art. 101 și art. 102 a fost însă reformat în 2003. Spațiul nu îngăduie tratarea detaliată a noului regim, dar este totuși important să transmitem elementele esențiale ale acestuia.

Abordarea tradițională față de aplicarea dreptului concurenței avea două baze. Cu unele excepții, acordurile trebuiau comunicate Comisiei, care deținea monopolul în aplicarea art. 101 alin. (3). Sistemul era în acest sens, centralizat, deși existau unele aspecte descentralizate. Articolele 101 și 102 aveau efect direct și instanțele naționale puteau astfel să aplice art. 101 alin. (1), dar nu puteau acorda o exceptare individuală în temeiul art. 101 alin. (3).

Abordarea tradițională a fost supusă unor tensiuni din ce în ce mai mari. Comisia nu avea resursele pentru a se ocupa de toate acordurile care îi erau comunicate, nici pe acelea de a decide, decât cu privire la un număr mic de excepții individuale. Prin urmare, Comisia a încurajat instanțele naționale să aplice art. 101 și art. 102. Cu toate acestea, în Cartea albă privind modernizarea^[180], ea a propus o revizuire generală amănunțită a regimului de punere în aplicare a dreptului concurenței, eliminând sistemul notificării și monopolul Comisiei asupra art. 101 alin. (3). Instanțele naționale și autoritățile naționale de concurență (ANC) erau abilitate să aplice art. 101 în întregime, precum și art. 102. Cartea albă a generat o doctrină abundentă, în care se regăsesc opinii de toate nuanțele^[181].

[178] WHISH (*supra*, nota 155).

[179] M. GRIFFITHS, „A Glorification of De Minimis? The Regulation on Vertical Agreements” [2000] ECLR 241.

[180] Cartea albă privind modernizarea regulilor de implementare a articolelor 85 și 86 din Tratatul CE, Programul Comisiei 99/27, 28 aprilie 1999.

[181] A se vedea, e.g., R. WESSELING, „The Commission White Paper on Modernisation of EC Antitrust Law: Unspoken Consequences and Incomplete Treatment of Alternative Options” [1999] ECLR 420; C.-D. EHLERMANN, „The Modernization of EC Antitrust Policy: A Legal and Cultural Revolution” (2000) 37 CMLRev 537; A. SCHAUB, „Modernisation of EC Competition Law: Reform of Regulation No. 17”, în B. HAWK (ed.), Fordham Corporate Law Institute (Fordham University, 2000), Capitolul 10; R. WHISH și B. SUFRIN, „Community Competition Law: Notification and Exemption – Goodbye to All That”, în D. HAYTON (ed.), *Law's Future(s): British Legal Developments in the 21st Century* (Hart, 2000), Capitolul 8; M. MONTI, „European Competition Law for the 21st Century”, în B. HAWK (ed.), Fordham Corporate Law Institute (Fordham University, 2001), Capitolul 15.

(B) NOUL REGIM

Articolul 1 din Regulamentul nr. 1/2003, care a implementat noul regim^[182], prevede că acordurile etc. menționate la art. 101 alin. (1), care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 101 alin. (3), sunt interzise, fără a fi nevoie de o decizie prealabilă în acest sens. Același principiu se aplică în cazul abuzului de poziție dominantă reglementat de art. 102. ANC și instanțele naționale pot aplica în întregime art. 101 și art. 102^[183]. Regulamentul cuprinde o gamă extinsă de competențe de investigație^[184] și dispoziții cuprinzătoare privind amenzi-le^[185].

Există dispoziții pentru facilitarea cooperării dintre ANC și Comisie^[186]. ANC au obligația de a informa Comisia cu privire la procedurile inițiate în statele membre^[187] și sunt, de asemenea, obligate să informeze Comisia înainte de adoptarea unei decizii prin care se solicită încetarea încălcării art. 101 sau art. 102, chiar înainte să accepte angajamentele asumate sau să retragă beneficiul unei exceptări pe categorii^[188]. ANC sunt „private de competența lor” de a aplica art. 101 și art. 102 în cazul în care Comisia inițiază procedurile în vederea adoptării unei decizii^[189]. ANC nu pot lua decizii în legătură cu art. 101 și art. 102 care ar fi contrare unei decizii adoptate deja de Comisie pe același subiect^[190].

Există și prevederi pentru facilitarea cooperării dintre ANC din state membre diferite^[191] și a fost instituită o Rețea Europeană de Concurență pentru cooperarea dintre ANC^[192]. În cazul în care două sau mai multe ANC au fost sesizate cu o plângere sau acționează din proprie inițiativă împotriva aceluiași acord etc., „faptul că o autoritate se ocupă deja de cauză reprezintă un motiv suficient pentru ca celelalte să suspende procedurile inițiate sau să respingă plângerea”^[193]. Comisia poate, de asemenea, să respingă o plângere pe motiv că o ANC se ocupă de acea problemă. În situația în care cazul a fost deja examinat de o ANC sau de Comisie, orice altă ANC îl poate respinge^[194].

Există dispoziții distincte referitoare la cooperarea cu instanțele naționale^[195]. Instanțele naționale, în cadrul procedurilor privind aplicarea art. 101 și art. 102, pot solicita Comisiei informațiile pe care aceasta le deține sau avizul său în probleme referitoare la aplicarea

[182] Regulamentul nr. 1/2003 (*supra*, nota 175); J. VENIT, „Brave New World: The Decentralization and Modernization of Enforcement under Articles 81 and 82 of the EC Treaty” (2003) 40 CMLRev 545; S. KON și A. BARCROFT, „Aspects of the Complementary Roles of Public and Private Enforcement of UK and EU Antitrust law: An Enforcement Deficit?” (2008) 1 Global Competition Litigation Review 11.

[183] Regulamentul nr. 1/2003 (*supra*, nota 175), art. 5 și art. 6.

[184] *Idem*, art. 17-22.

[185] *Idem*, art. 23-26; Orientări privind calcularea amenzilor aplicate în temeiul articolului 23 alineatul (2) litera a) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003, [2006] JO C210/2.

[186] Regulamentul nr. 1/2003 (*supra*, nota 175), art. 11-12.

[187] *Idem*, art. 11 alin. (3).

[188] *Idem*, art. 11 alin. (4).

[189] *Idem*, art. 11 alin. (6).

[190] *Idem*, art. 16 alin. (2).

[191] Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul Rețelei autorităților de concurență, [2004] JO C101/43; Declarația comună a Consiliului și a Comisiei privind funcționarea Rețelei autorităților de concurență, disponibilă la http://ec.europa.eu/comm/competition/ecn/more_details.html.

[192] http://ec.europa.eu/comm/competition/ecn/more_details.html.

[193] Regulamentul nr. 1/2003 (*supra*, nota 175), art. 13 alin. (1).

[194] *Idem*, art. 13 alin. (2).

[195] Comunicarea Comisiei privind cooperarea dintre Comisie și instanțele statelor membre ale Uniunii Europene în aplicarea articolelor 81 și 82 din Tratatul CE, [2004] JO C101/54.

normelor UE privind concurența^[196]. Statele membre sunt obligate să trimită Comisiei copii ale hotărârilor privind aplicarea art. 101 și art. 102^[197]. ANC pot depune observații scrise în fața instanțelor naționale în legătură cu cauzele privind art. 101 și art. 102 și pot susține argumente orale, cu permisiunea instanței naționale. Comisia poate face același lucru atunci când aplicarea coerentă a art. 101 și art. 102 impune aceasta^[198]. Instanțele naționale nu pot pronunța hotărâri în legătură cu art. 101 și art. 102 care sunt contrare unei decizii deja adoptate de Comisie pe același subiect și trebuie să evite emiterea unor hotărâri care ar intra în conflict cu o decizie preconizată de Comisie în cadrul procedurilor inițiate de aceasta^[199].

Comisia deține în continuare competențe de punere în aplicare în temeiul noului regim. Ea poate acționa ca urmare a unei plângeri sau din proprie inițiativă și poate constata existența unei încălcări a art. 101 sau a art. 102^[200]. Ea poate impune măsuri corective comportamentale sau structurale, deși regulamentul se exprimă în favoarea celor dintâi^[201]. Pentru motive de interes public al UE, Comisia, acționând din oficiu, este competentă să adopte o decizie, fie în sensul că art. 101 alin. (1) este inaplicabil în cazul unui acord, fie că sunt îndeplinite condițiile de la art. 101 alin. (3). Comisia deține o competență similară în legătură cu art. 102^[202]. Comisia trebuie să consulte un Comitet consultativ privind înțelegerile și pozițiile dominante înainte de luarea oricărei decizii în temeiul art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 23, art. 24 alin. (2) sau art. 29 alin. (1)^[203]. Comitetul este alcătuit din reprezentanți ai NCA și Comisia trebuie să ia în considerare „în cât mai mare măsură” avizul acestuia^[204].

Rapoartele Comisiei referitoare la noul regim descriu în mare o imagine optimistă, cu atenționarea legată de problemele care decurg din procedurile și sancțiunile naționale divergente^[205]. Cu toate acestea, autorii au exprimat în continuare îngrijorări referitoare la aspecte ale regimului actual, printre care creșterea caracterului penal al politicii concurenței, echitatea procesului și respectarea drepturilor omului^[206].

(C) CONTROLUL JUDICIAR

Deciziile Comisiei pot fi revizuite în temeiul art. 263 și art. 267 TFUE. Principiile generale privind aceste acțiuni au fost examinate mai sus^[207]. De la Tribunal se poate face recurs la CJUE, dar aceasta din urmă nu va examina decât calificarea juridică a faptelor constatate de cel dintâi și a concluziilor deduse din acestea. CJUE nu examinează faptele sau probele acceptate de Tribunal pentru susținerea faptelor^[208].

[196] Regulamentul nr. 1/2003 (*supra*, nota 175), art. 15 alin. (1).

[197] *Idem*, art. 15 alin. (2).

[198] *Idem*, art. 15 alin. (3); cauza C-429/07, *Inspecteur van de Belastingdienst/X BV* [2009] ECR I-4833.

[199] *Idem*, art. 16 alin. (1).

[200] *Idem*, art. 7.

[201] *Idem*, art. 7 alin. (1).

[202] *Idem*, art. 10.

[203] *Idem*, art. 14 alin. (1).

[204] *Idem*, art. 14 alin. (5).

[205] Raport privind funcționarea Regulamentului nr. 1/2003, COM(2009) 206 final; Zece ani de asigurare a respectării normelor antitrust în temeiul Regulamentului nr. 1/2003: realizări și perspective, COM(2014) 453.

[206] D. GERADIN *et al*, „Towards an Optimal Enforcement of Competition Rules in Europe – Time for a Review of Regulation 1/2003”, Global Competition Law Centre, Conferința anuală, 11-12 iunie 2009.

[207] A se vedea *supra*, Capitolele 14-15.

[208] Cauza C-8/95 P, *New Holland Ford Ltd./Comisia* [1998] ECR I-3175.

Reclamantul va trebui să își demonstreze calitatea procesuală în temeiul art. 263. Această piedică este mai puțin problematică pentru aspectele concurenței, decât în legătură cu alte chestiuni. Partea împotriva căreia a fost emisă o decizie privind concurența poate solicita anularea acesteia și reclamantului i se recunoaște, de regulă, calitatea procesuală^[209]. Problema apare însă referitor la tipul măsurilor care pot fi anulate în temeiul art. 263. Deciziile oficiale ale Comisiei, cum ar fi cele care constată o încălcare, nu ridică o mare dificultate. Mai multă dificultate a fost întâmpinată în cazul măsurilor mai puțin formale^[210]. Motivele de anulare sunt enumerate la art. 263 alin. (2). Astfel, spre exemplu, lipsa autentificării în mod corespunzător a deciziei adoptate de Colegiul comisarilor constituie o încălcare a unei cerințe procedurale esențiale^[211]. Tribunalul a reținut că controlul judiciar în situațiile care implică evaluări economice complexe ar trebui să se limiteze la verificarea conformării cu regulile procedurale, verificarea exactității materiale a faptelor și asigurarea faptului că nu a avut loc nicio eroare vădită de evaluare sau abuz de putere^[212]. În ciuda unor astfel de declarații, intensitatea controlului judiciar a crescut de când această sarcină a fost încredințată Tribunalului^[213].

Se poate, de asemenea, introduce o acțiune împotriva Comisiei pentru constatarea abținerii de a acționa, în temeiul art. 265 TFUE. Cu toate acestea, Comisia nu este obligată să dea curs unei plângeri și dispune de discreție dacă să își folosească resursele reduse pentru a acționa, ținând cont de interesul Uniunii^[214].

Modalitatea de contestare a deciziilor ANC și ale instanțelor naționale constă în solicitarea unei hotărâri preliminare în temeiul art. 267 TFUE. Astfel de cauze sunt primite de CJUE și se aplică regulile obișnuite referitoare la procedura indirectă întemeiată pe art. 267^[215].

(D) ACȚIUNILE ÎN DESPĂGUBIRI^[216]

CEJ a confirmat că acțiunea în răspundere materială a statului este în principiu disponibilă în cazul în care un organism de stat este pârâtul în cadrul unei proceduri în temeiul art. 102^[217]. De asemenea, pot fi acordate despăgubiri în temeiul dreptului UE în cazul în care pârâtul

[209] Cauza 26/76, *Metro-SB-Gro_märkte GmbH & Co. KG/Comisia* [1977] ECR 1875; cauzele 228 și 229/82, *Ford Werke AG/Comisia* [1984] ECR 1129; cauza T-12/93, *Comité Central d'Entreprise de la Société Anonyme Vittel/Comisia* [1995] ECR II-1247.

[210] Cauza 99/79, *Lancôme/Etos* [1980] ECR 2511; cauza 60/81, *IBM/Comisia* [1981] ECR 2639; cauzele T-125 și 127/97, *The Coca-Cola Company și Coca-Cola Enterprises Inc./Comisia* [2000] ECR II-1733; cauzele 142 și 156/84, *British American Tobacco Co. Ltd. și R. J. Reynolds Inc./Comisia* [1987] ECR 4487.

[211] Cauza C-286/95 P, *Comisia/Imperial Chemical Industries plc (ICI)* [2000] ECR I-2341, pct. 41-43; cauzele C-287-288/95 P, *Comisia/Solvay SA* [2000] ECR I-2391, pct. 45-46.

[212] Cauza T-44/90, *La Cinq SA/Comisia* [1992] ECR II-1; cauza T-7/92, *Asia Motor France SA/Comisia (Nr. 2)* [1993] ECR II-669; cauzele 142 și 156/84, *British American Tobacco* (supra, nota 210); cauza T-204/03, *Haladjian Frères SA/Comisia* [2006] ECR II-3779.

[213] Cauzele T-79/89 etc., *BASF/Comisia* [1992] ECR II-315; cauzele C-89/85 etc., *A. Ahlström Oy* (supra, nota 32); P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 14.

[214] Cauza T-24/90, *Automec Srl/Comisia* [1992] ECR II-2223.

[215] Supra, Capitolul 13.

[216] Această discuție trebuie citită împreună cu Capitolul 8; C. JONES, *Private Enforcement of Antitrust Law in the EU, UK and USA* (Oxford University Press, 1999); P. NEBBIA, „Damages Actions for the Infringement of EC Competition Law: Compensation or Deterrence?” (2008) 23 *ELRev* 24; W.P.J. WILS, „The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages” (2009) 32 *World Competition* 3.

[217] Cauza C-242/95, *GT-Link A/S/De Danske Statsbaner (DSB)* [1997] ECR I-4449.

este o persoană privată. În cauza *Crehan*^[218], CEJ a reținut că eficiența deplină a art. 101 ar fi pusă în pericol dacă o persoană privată, chiar parte la acord, nu ar putea pretinde despăgubiri pentru prejudiciul cauzat de un contract sau de un comportament susceptibil să denatureze concurența. Prin urmare, în dreptul național nu ar trebui să existe o piedică absolută în calea unor astfel de acțiuni, nici măcar în cazul părților la acord. Dreptul național poate, însă, să împiedice o parte să se îmbogățească fără justă cauză sau să profite de pe urma conduitei sale ilicite. Instanța națională ar trebui să țină cont de puterea de negociere a fiecăreia dintre părțile contractante și de măsura în care o parte contractantă a fost răspunzătoare de încălcarea art. 101^[219].

Comisia a fost dornică să dezvolte normele UE referitoare la acțiunile în despăgubiri, ca un mecanism de punere în aplicare a art. 101 și art. 102 în fața instanțelor naționale, pe baza Regulamentului nr. 1/2003. Cartea albă^[220] a Comisiei a pus bazele^[221] unei directive care a fost adoptată în 2014^[222]. Aceasta se aplică tuturor acțiunilor în despăgubiri, individuale și colective, disponibile în statele membre. Directiva facilitează accesul la dovezile necesare pentru o acțiune în despăgubiri, stabilește o prezumție relativă că un cartel cauzează prejudicii, prevede un termen de prescripție de cel puțin cinci ani pentru introducerea acțiunii, fixează regulile de abordare a problemei transferului și dispune că victimele trebuie să beneficieze de o despăgubire deplină, inclusiv beneficiul nerealizat și dobânzi.

Problema măsurii în care pot fi recuperate prestațiile prevăzute de un contract ilicit reprezintă un subiect complex, a cărui tratare detaliată poate fi găsită în altă parte^[223]. Principiile relevante ale dreptului UE au fost examinate mai sus^[224] și CEJ a confirmat că aceste principii se aplică în cazul reparației ca urmare a unei acțiuni bazate pe art. 101 sau 102, cel puțin în cazul în care pârâul este o întreprindere publică^[225].

13. CONCLUZII

- i. Instanțele UE au atașat o interpretare largă art. 101, în scopul de a spori eficiența și de a împiedica periclitarea programului pieței unice de către actorii privați. Prin urmare, ele au interpretat concepte-cheie precum „acord” și „practică concertată” în mod extensiv.

[218] Cauza C-453/99, *Courage Ltd./Crehan* [2001] ECR I-6297, pct. 26-36; cauzele C-295-298/04, *Manfredi/Lloyd Adriatico Assicurazione SpA* [2006] ECR I-6619; cauza C-557/12, *Kone AG/ÖBB Infrastruktur AG* EU:C:2014:1317.

[219] A. JONES și D. BEARD, „Co-contractors, Damages and Article 81: The ECJ Finally Speaks” [2002] ECLR 246; O. ODUDU și J. EDELMAN, „Compensatory Damages for Breach of Article 81” (2002) 27 ELRev 327.

[220] <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/index.html>; Carte albă – Acțiuni în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor CE antitrust, COM(2008) 165 final; Cartea Verde – Acțiunea în despăgubiri pentru încălcarea regulilor CE antitrust, COM(2005) 672 final; J. PHEASANT, „Damages Actions for Breach of the EC Antitrust Rules: The European Commission’s Green Paper” [2006] ECLR 365; K. BERNARD, „Private Antitrust Litigation in the European Union – Why does the EC Want to Embrace what the US FTC is Trying to Avoid?” (2010) 3 Global Competition Law Review 69.

[221] COM(2013) 404 final.

[222] Directiva 2014/104/EU a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene [2014] JO L349/1.

[223] A. JONES, „Recovery of Benefits Conferred under Contractual Obligations Prohibited by Article 85 or 86 of the Treaty of Rome” (1996) 112 LQR 606.

[224] A se vedea *supra*, Capitolul 8.

[225] Cauza C-242/95, *GT-Link* (*supra*, notă 217).

- ii. Interpretarea art. 101 a fost, de asemenea, clar afectată de măsura în care se dispune o analiză economică în cadrul art. 101 alin. (1). CEJ a insistat că obiectul și efectul trebuie interpretate separat. Unele acorduri vor fi condamnate doar ca urmare a dovezii existenței lor. Acestea vor fi ilegale *per se*. Partajarea orizontală a pieței, stabilirea orizontală a prețurilor și boicoturile sunt exemple clasice. În legătură cu multe alte acorduri, va fi necesară o analiză de piață pentru a stabili dacă acestea se încadrează la art. 101 alin. (1). Tribunalul și Comisia au fost mai reticente în a îmbrățișa o analiză economică deplină a efectelor pro și anticoncurențiale ale unui acord, în contextul art. 101 alin. (1).
- iii. Juriul încă deliberează dacă art. 101 alin. (3) ar trebui interpretat în conformitate cu perspectiva strictă sau cu cea largă. Această problemă a fost puternic scoasă în evidență de cedarea competenței în privința art. 101 alin. (3) în favoarea instanțelor naționale și a ANC. Este posibil ca balanța aceasta să încline în favoarea perspectivei stricte.
- iv. Sfera de aplicare a dreptului UE privind concurența nu a fost doar rezultatul muncii instanțelor. Legiuitorul a intervenit prin intermediul unor măsuri, cum ar fi regulamentul privind concentrările. Comisia însăși a orchestrat aceste evoluții în diverse moduri, prin adoptarea de excepții pe categorii, controlul concentrărilor, atenția crescută acordată concurenței în sectorul public și reforma mecanismelor de punere în aplicare a dreptului în materie.

14. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ^[226]

- AMATO, G., *Antitrust and the Bounds of Power* (Hart, 1997);
- BELLAMY, C. și CHILD, G., *European Community Law of Competition* (editată de P. ROTH și V. ROSE, ed. a 7-a, Oxford University Press, 2013);
- BISHOP, S. și WALKER, M., *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement* (ed. 3-a, Sweet & Maxwell, 2010);
- BORK, R., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself* (Basic Books, 1978);
- EZRACHI, A., *EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases* (ed. a 4-a, Hart, 2014);
- FAULL, J. și NIKPAY, A. (ed.), *The EU Law of Competition* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2014);
- GERBER, D., *Law and Competition in Twentieth Century Europe* (Oxford University Press, 1998);
- GOYDER, D., GOYDER, J. și ALBORS-LLORENS, A., *Goyder's Competition Law* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2009);
- HARDING, C. și JOSHUA, J., *Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency* (Oxford University Press, 2003);
- JONES, A. și SUFRIN, B., *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2014);

^[226] Există o literatură vastă pe acest subiect. Prin urmare, trimerile se vor limita la cărți.

- KERSE, C. și KHAN, N., *EU Antitrust Procedure* (ed. a 6-a, Sweet & Maxwell, 2012);
- KORAH, V., *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice* (ed. a 9-a, Hart, 2007);
- MIDDLETON, K., RODGER, B. și MACCULLOCH, A., *Cases and Materials on UK and EC Competition Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2009);
- MONTI, G., *EC Competition Law* (Cambridge University Press, 2007);
- ODUDU, O., *The Boundaries of EC Competition Law: The Scope of Article 81* (Oxford University Press, 2006);
- RODGER, B. și MACCULLOCH, A., *Competition Law and Policy in the EC and UK* (ed. a 6-a, Cavendish, 2009);
- WESSELING, R., *The Modernisation of EC Antitrust Law* (Hart, 2000);
- WHISH, R. și BAILEY, D., *Competition Law* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2012).

DREPTUL CONCURENȚEI: ARTICOLUL 102

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. În cadrul capitolului anterior, am examinat aplicabilitatea art. 101. Acum ne vom concentra asupra celeilalte dispoziții principale privind politica concurenței: art. 102 TFUE (fostul art. 82 CE).
- ii. Esența art. 102 este controlul puterii de piață fie de către o singură societate, fie, în anumite condiții, de un număr de societăți. Puterea de tip monopol poate duce la prețuri mai mari și o producție mai mică decât în condiții concurențiale mai normale și aceasta este principala rațiune pentru reglementare.
- iii. Articolul 102 nu interzice însă, puterea de piață *per se*. El denunță *abuzul* de puterea de piață. Societățile sunt încurajate să concureze, cei mai eficienți jucători fiind câștigători. Prin urmare, ar fi ciudat dacă s-ar penaliza câștigătorul, în mod legal, din moment ce acesta ar putea fi pur și simplu mai eficient decât concurenții săi.
- iv. Există o serie de etape în analiza art. 102. Este necesar: să definim piața relevantă, din moment ce aceasta este o condiție prealabilă deciziei, dacă o societate este dominantă în cadrul acelei piețe; să stabilim dacă a abuzat de poziția sa dominantă și dacă este disponibilă vreo apărare.
- v. Există probleme dificile în fiecare dintre aceste etape de analiză. Pot exista diferențe de opinie referitoare la: natura pieței produsului; ce alți factori în afară de cota de piață plasează o societate pe o poziție dominantă; dacă un anumit comportament al unei societăți dominante ar trebui întotdeauna considerat ca fiind abuziv; și la însuși scopul pe care îl urmărește art. 102, dacă acesta este în primul rând acela de a proteja concurenții sau consumatorii. Prin urmare, nu este deloc surprinzător că hotărârile judecătorești au fost criticate pentru aceste motive.
- vi. Comisia a procedat la o evaluare a art. 102. Aceasta a generat numeroase comentarii referitoare la scopul urmărit de acest articol și la măsura în care acesta ar trebui să se bazeze pe forma juridică sau pe efectul economic.
- vii. Aplicarea art. 102 este supusă în prezent regimului reformat, discutat în capitolul anterior, la care trebuie să facem trimitere^[1].

[1] A se vedea pp. 1180-1184.

2. POZIȚIA DOMINANTĂ: DEFINIȚIA PIEȚEI RELEVANTE

Articolul 102 TFUE prevede următoarele:

Este incompatibilă cu piața internă și interzisă, în măsura în care poate afecta comerțul dintre statele membre, folosirea în mod abuziv de către una sau mai multe întreprinderi a unei poziții dominante deținute pe piața internă sau pe o parte semnificativă a acesteia.

Aceste practici abuzive pot consta în special în:

- (a) impunerea, direct sau indirect, a prețurilor de vânzare sau de cumpărare sau a altor condiții de tranzacționare inechitabile;
- (b) limitarea producției, comercializarea sau dezvoltarea tehnică în dezavantajul consumatorilor;
- (c) aplicarea în raporturile cu partenerii comerciali a unor condiții inegale la prestații echivalente, creând astfel acestora un dezavantaj concurențial;
- (d) condiționarea încheierii contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau în conformitate cu uzanțele comerciale, nu au legătură cu obiectul acestor contracte.

Articolul 102 impune ca întreprinderea^[2] sau întreprinderile să se afle pe o poziție dominantă. Dominanța trebuie evaluată în legătură cu trei variabile: piața produsului, piața geografică și factorul temporal.

(A) PIAȚA PRODUSULUI

Orice societate are putere de piață numai cu privire la furnizarea anumitor mărfuri sau servicii. Cu cât este mai strictă definiția pieței produsului, cu atât va fi mai ușor să concluzionăm că o întreprindere este dominantă conform art. 102. Prin urmare, întreprinderile susțin adeseori că Comisia a adoptat o definiție prea strictă a produsului^[3]. Abordarea generală a constatat în concentrarea asupra *caracterului interschimbabil*: măsura în care bunurile sau serviciile sunt interschimbabile cu alte produse^[4]. Aceasta se determină atât în ceea ce privește cererea, cât și oferta din cadrul pieței.

Din perspectiva *cererii*, caracterul interschimbabil necesită cercetarea elasticității încrucișate a produsului. Ideea de bază este simplă. Elasticitatea încrucișată este ridicată în cazul în care o creștere a prețului a unui produs, spre exemplu carnea de vită, determină cumpărătorii să se orienteze într-un număr semnificativ spre carnea de miel sau porc. Existența unei elasticități încrucișate ridicate arată că produsele sunt în realitate parte din aceeași piață. Poate fi, însă, dificilă obținerea unor date de încredere privind elasticitatea încrucișată corespunzătoare diferitelor produse. În aceste condiții, Comisia și Curtea pot examina factori adiacenți pentru a stabili dacă produsele sunt într-adevăr interschimbabile, inclusiv prețurile respectivelor produse și caracteristicile fizice. Spre exemplu, vinurile pot varia

^[2] Definiția unei întreprinderi este aceeași ca și în contextul art. 101: a se vedea pp. 1131-1132. Ea cuprinde orice entitate implicată într-o activitate economică, indiferent de statutul său juridic și modul în care este finanțată: cauza T-128/98, *Aéroports de Paris/Comisia* [2000] ECR II-3929, pct. 107.

^[3] Cauzele 6 și 7/73, *Istituto Chemioterapico Italiano SpA și Commercial Solvents/Comisia* [1974] ECR 223; cauza 6/72, *Europemballage Corporation și Continental Can Co. Inc./Comisia* [1973] ECR 215; cauza 85/76, *Hoffmann-La Roche și Co. AG/Comisia* [1979] ECR 461; cauza C-333/94 P, *Tetra Pak International SA/Comisia* [1996] ECR I-5951.

^[4] Cauza 27/76, *United Brands Company și United Brands Continentaal BV/Comisia* [1978] ECR 207.

semnificativ din punctul de vedere al prețului și al calității. O creștere a prețului unui vin de înaltă calitate nu poate determina cumpărătorii să se orienteze spre vin de o calitate inferioară, deși îi poate determina să cumpere un alt tip de vin de înaltă calitate. Relevanța caracteristicilor fizice ale produsului este exemplificată în cauza *United Brands*, în care Curtea a ținut cont de gust, de lipsa semințelor și de finețea bananelor pentru a stabili dacă acestea constituie o piață separată față de alte fructe^[5]. În cauza *France Télécom*^[6], TPI a reținut că piețele pentru accesul la internet de viteză redusă și de viteză mare era distincte, din moment ce exista o substituibilitate insuficientă între ele.

Gradul în care produsele sunt interschimbabile poate, de asemenea, să fie afectat de factori legați de *ofertă*. Chiar dacă societățile fabrică produse diferite, poate fi relativ ușor ca o societate să își adapteze instalațiile pentru a produce bunurile produse de un rival. În aceste condiții, cele două produse pot fi considerate ca făcând parte din aceeași piață^[7].

Cauzele următoare^[8] arată modul în care Curtea definește piața relevantă a produsului și problemele pe care aceasta le poate atrage:

Cauza 27/76, *United Brands Company și United Brands Continentaal BV/Comisia*
[1978] ECR 207

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 86 a devenit art. 102 TFUE]

United Brands producea banane și a fost acuzată de o varietate de practici abuzive care vor fi examinate mai jos. O primă problemă privea definirea pieței relevante a produsului. UB a susținut că bananele făceau parte dintr-o piață mai mare a fructelor proaspete și a prezentat studii destinate să arate că elasticitatea încrucișată dintre banane și alte fructe era ridicată. Comisia a replicat că elasticitatea încrucișată era redusă și că bananele reprezentau o piață distinctă, deoarece constituiau o parte importantă a dietei anumitor consumatori și deoarece acestea aveau calități speciale care făceau inacceptabile alte fructe ca substitut.

CEJ

22. Întrucât pentru a putea considera că banana constituie obiectul unei piețe suficient de diferite, banana trebuie să poată fi individualizată prin caracteristicile ei speciale care o deosebesc de alte fructe proaspete astfel încât să fie puțin substituibilă cu aceste fructe și să fie în concurență cu acestea doar într-un mod puțin evident;

23. Întrucât maturarea bananelor se desfășoară pe tot parcursul anului, indiferent de anotimp;
(...)

27. Întrucât banana este un fruct disponibil în orice moment în cantități suficiente, evaluarea capacității sale de substituție cu celelalte fructe pentru a determina nivelul de concurență existent între banană și alte fructe proaspete trebuie făcută pentru întregul an;

[5] *Ibidem*.

[6] Cauza T-340/03, *France Télécom SA/Comisia* [2007] ECR II-107, pct. 78-91, confirmată în recurs cauza C-202/07 P, *France Télécom SA/Comisia* [2009] ECR I-2369; cauza T-427/08, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR)/Comisia Europeană* [2010] ECR II-5865.

[7] Cauza 6/72, *Continental Can* (supra, nota 3); cauza T-65/96, *Kish Glass & Co. Ltd./Comisia* [2000] ECR II-1885, pct. 68.

[8] A se vedea, de asemenea, cauza T-201/04, *Microsoft Corp/Comisia* [2007] ECR II-3601, pct. 484-485, 531; cauza C-49/07, *Motosyklistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio* [2008] ECR I-4863; cauza T-301/04, *Clearstream Banking AG and Clearstream International SA/Comisia* [2009] ECR II-3195.

28. din studiile cu privire la piața bananelor incluse în dosar rezultă că piața nu prezintă o elasticitate încrucișată semnificativă pe termen lung, dar nici (...) o substituție sezonieră generalizată între banană și toate fructele de sezon, ci numai între banană și două categorii de fructe (piersici și struguri de masă) și într-o singură țară (Germania) din piața geografică relevantă;
29. în ceea ce privește cele două fructe disponibile pe tot parcursul anului (portocale și mere), în cazul primului fruct nu există substituție, iar în cazul celui de-al doilea fruct nu există decât o substituție relativă;
30. acest nivel redus de substituibilitate este determinat de caracteristicile specifice ale bananei și de toți factorii care influențează alegerea consumatorului;
31. aspect, gustul, consistența moale, lipsa semințelor, manevrarea ușoară și nivelul constant de producție permit bananei să îndeplinească nevoile constante ale unei categorii importante a populației alcătuite din copii, persoane în vârstă și bolnavi;
32. în ceea ce privește prețurile, două studii ale FAO demonstrează că banana este afectată de prețurile – în scădere – ale altor fructe (numai ale piersicilor și strugurilor de masă) numai în lunile de vară, în principal în luna iulie, și aceasta într-o proporție care nu depășește 20%;
- (...)
34. din toate aceste considerente, rezultă că un mare număr de consumatori care au o nevoie constantă de banane nu este redirecționat în mod specific și semnificativ de la consumarea acestui produs de sosirea altor fructe proaspete pe piață, precum și că perioadele de vârf ale sezonului au doar un efect moderat limitat în timp și foarte redus din punct de vedere al substituției;
35. Rezultă că piața bananelor constituie o piață suficient de diferită de cea a altor fructe proaspete.

Cauza 322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie Michelin NV/Comisia*

[1983] ECR 3461

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 86 a devenit art. 102 TFUE]

Comisia a introdus o acțiune împotriva societății Michelin, bazată pe practica acordării unor reduceri la vânzarea de anvelope care nu aveau legătură cu diferențe obiective ale costurilor, susținându-se că reducerile erau acordate pentru a lega cumpărătorii de Michelin. Michelin era considerată ca deținând o poziție dominantă pe piață pentru cauciucurile noi de rezervă pentru camioane, autobuze și alte autovehicule similare. Michelin a susținut că această definiție a pieței produsului era arbitrară și artificială și trebuiau, de asemenea, să se ia în considerare și cauciucurile pentru mașini și furgonete, precum și cauciucurile reșapate.

CEJ

37. Astfel cum a subliniat în mod repetat Curtea (...), în scopul examinării poziției, prezumtiv dominante, a unei întreprinderi pe o piață determinată, condițiile concurenței trebuie să fie apreciate în cadrul pieței care reunește totalul produselor care, în funcție de caracteristicile lor sunt în mod deosebit capabile să îndeplinească cerințele constante și sunt puțin interschimbabile cu alte produse. Cu toate acestea, trebuie remarcat că determinarea pieței relevante permite să se evalueze dacă întreprinderea în cauză are posibilitatea de a împiedica menținerea unei concurențe efective și de a se comporta, într-o măsură considerabilă, în mod independent față de concurenții, clienții și consumatorii săi. În consecință, nu se poate, în acest scop, să se limiteze numai la examinarea caracteristicilor obiective ale produselor relevante, ci trebuie, de asemenea, să se ia în considerare posibilitățile concurenței și structura cererii și ofertei de pe piață.

38. În acest mod, Comisia și NBIM au fost de acord să nu ia în considerare, la aprecierea cotelor de piață, pneurile noi originale. Ca urmare a structurii speciale a cererii caracterizate prin comenzi directe de la producătorii de automobile, concurența se desfășoară, în acest domeniu, în funcție de reguli și factori complet diferiți.

39. În ceea ce privește pneurile de rezervă, este necesar să se constate în primul rând că nu există interschimbabilitate, la nivelul utilizatorilor, între pneurile pentru autoturisme și pentru camioane, pe de o parte, și pneurile pentru vehicule grele, pe de altă parte. Prin urmare, concurența pe piața pneurilor pentru vehicule grele nu este deloc influențată de pneurile pentru autoturisme și pentru camioane.

40. De asemenea, structura cererii, pentru fiecare dintre aceste grupe de produse, este diferită. Majoritatea cumpărătorilor de pneuri pentru vehicule grele sunt profesioniști (...) pentru care (...) cumpărarea de pneuri de rezervă constituie un articol de cheltuieli considerabil (...). Pe de altă parte, pentru cumpărătorul mediu de pneuri pentru autoturisme sau pentru camioane, cumpărarea de pneuri este un act ocazional (...).

41. În ultimul rând, trebuie subliniată absența elasticității ofertei între pneurile pentru vehicule grele și pneurile pentru autoturisme din cauza diferențelor semnificative în tehnicile de producție și în instalațiile și utilajele necesare în acest scop. Faptul că modificarea instalațiilor de producție necesară pentru producția de pneuri pentru vehicule ușoare în locul pneurilor pentru vehicule grele și invers implică timp și investiții considerabile are drept consecință faptul că nu există raporturi vizibile între cele două grupe care să permită adaptarea la situația cererii pe piață.

(...)

45. Prin urmare, Comisia a apreciat în mod întemeiat, pentru a stabili existența unei poziții dominante a societății NBIM, cota de piață a acesteia la nivelul pneurilor de rezervă pentru camioane, autobuze și vehicule asemănătoare și nu a luat în considerare pneurile pentru autoturisme și camioane.

Natura pieței produsului poate fi deosebit de restrânsă. Astfel, în cauza *Hugin*^[9], Comisia a constatat încălcarea de către Hugin a art. 102 prin refuzul de a furniza piese de schimb pentru casele sale de marcat, societății Liptons, care concura cu Hugin la repararea aparatelor acestuia din urmă. Comisia a definit piața relevantă ca fiind piața pieselor de schimb pentru aparatele Hugin care era necesară reparatoarelor independenți. Hugin a susținut că piața corespunzătoare a produsului erau casele de marcat în general, piață care era foarte competitivă. Curtea a constatat că utilizatorii caselor de marcat necesitau serviciile unui specialist pentru repararea mașinilor și a menținut definiția produsului aplicată de Comisie^[10].

(B) PIAȚA GEOGRAFICĂ

Piața geografică este definită ca fiind teritoriul pe care toți comercianții operează în condiții identice sau suficient de omogene de concurență în legătură cu produsele sau serviciile relevante, fără a fi necesar ca acele condiții să fie perfect omogene^[11]. În absența unor factori speciali, piața geografică relevantă a fost considerată în cauza *Hilti* ca fiind întreaga UE^[12]. Cauza *United Brands* oferă indicii cu privire la modul de gândire al Curții:

^[9] Cauza 22/78, *Hugin Kassaregister AB și Hugin Cash Registers Limited/Comisia* [1979] ECR 1869; cauza 26/75, *General Motors Continental NV/Comisia* [1975] ECR 1367.

^[10] E. Fox, „Monopolization and Dominance in the US and the EC: Efficiency, Opportunity and Fairness” (1986) 61 *Notre Dame LRev* 981, 1003-1004.

^[11] Cauza T-83/91, *Tetra Pak/Comisia* [1994] ECR II-755, pct. 91, confirmată în urma recursului în cauza C-333/94 P, *Tetra Pak* (supra, nota 3); cauza T-219/99, *British Airways plc/Comisia* [2003] ECR II-5917, pct. 108.

^[12] Decizia 88/138, [1988] JO L65/19, menținută în urma contestării sale: cauza C-53/92 P, *Hilti AG/Comisia* [1994] ECR I-667.

Cauza 27/76, *United Brands Company și United Brands Continentaal BV/Comisia*
[1978] ECR 207

Starea de fapt a fost expusă mai sus. UB a susținut că Comisia a interpretat greșit piața geografică. Comisia exclusese Franța, Italia și Marea Britanie din cauza condițiilor speciale de comercializare existente în aceste țări. Reclamantele au acceptat aceasta, dar au replicat că condițiile de comercializare erau, de asemenea, diferite în fiecare dintre celelalte țări care fuseseră tratate de Comisie ca fiind piața geografică relevantă.

CEJ

44. Întrucât condițiile de aplicare a articolului 86 în cazul unei întreprinderi cu o poziție dominantă implică delimitarea, în mod clar, a părții semnificative a pieței comune în care este în măsură să se dedice eventual unor practici abuzive care să împiedice o concurență efectivă, zonă în care condițiile obiective ale concurenței pentru produsul în cauză trebuie să fie asemănătoare pentru toți agenții economici;

45. Comunitatea nu a instituit o organizare comună a pieței agricole pentru banane;

46. rezultă, astfel, situații foarte diferite la nivelul statelor, iar diversele regimuri ale importurilor reflectă o anumită politică comercială specifică statelor în cauză;

[Curtea a examinat apoi organizarea specială a pieței pentru banane din Franța, Italia și Marea Britanie. Aceste organizări erau diferite în ceea ce privește detaliile, dar în general arătau un tratament preferențial pentru bananele provenite din teritoriile de peste mări ale celor trei țări sau din Commonwealth. Ea a continuat după cum urmează:]

51. consecința organizării naționale a celor trei piețe este faptul că bananele reclamantei nu se află în concurență egală cu celelalte banane vândute în aceste state, beneficiare ale unui regim preferențial și așadar Comisia a exclus în mod corect aceste trei piețe naționale din piața geografică luată în considerare;

52. pe de altă parte, celelalte șase state constituie piețe în întregime libere, deși fac obiectul unor dispoziții tarifare diferite și al unor cheltuieli de transport în mod necesar diferite, dar nu discriminatorii, în care condițiile concurenței sunt asemănătoare pentru toți;

53. aceste șase state constituie, din punct de vedere al posibilității de a desfășura liber concurența, un ansamblu suficient de omogen pentru a fi luat în considerare în totalitate.

În unele cazuri, sfera pieței geografice va fi relativ necomplicată. Astfel, în cauza *British Telecommunications*^[13], problema era dacă BT abuzase de poziția sa dominantă în ceea ce privește agențiile de transmitere a mesajelor din Marea Britanie și prin urmare, piața geografică era Marea Britanie, în cadrul căreia BT deținea monopolul prestării serviciilor de telecomunicații. În alte cazuri, sfera pieței geografice poate fi influențată de factori cum ar fi costurile de transport. Astfel s-a întâmplat în cauza *Napier Brown-British Sugar*^[14]. Comisia a decis că, pentru a stabili dacă o societate britanică deținea o poziție dominantă în producția și vânzarea zahărului, piața relevantă era Marea Britanie, din moment ce importurile erau foarte limitate și funcționau ca o completare pentru zahărul britanic, nu ca o alternativă.

[13] Decizia 82/861 [1982] JO L360/36. În recurs, a se vedea cauza 41/83, *Italia/Comisia* [1985] ECR 873.

[14] Decizia 88/518 [1988] JO L284/41.

(C) FACTORUL TEMPORAL

Piețele au un element temporal. Astfel, o societate poate deține putere de piață la un anumit moment al anului, când concurența din partea altor produse este redusă deoarece aceste produse nu sunt disponibile decât sezonier. Mai mult decât atât, însăși definiția pieței produsului comportă o dimensiune temporală, în sensul că progresul tehnologic și modificarea obiceiurilor consumatorilor schimbă granițele dintre piețe^[15].

(D) COMUNICAREA COMISIEI PRIVIND DEFINIREA PIEȚEI

Comisia a publicat o comunicare privind definirea pieței relevante în sensul dreptului UE al concurenței^[16]. Aceasta este importantă din trei puncte de vedere^[17].

În primul rând, Comisia precizează că definirea pieței relevante va fi privită diferit, în funcție de natura investigației întreprinse: o investigație a unei concentrări propuse este în mod esențial prospectivă, în timp ce alte tipuri de investigație se pot referi la analiza unui comportament trecut^[18].

În al doilea rând, comunicarea a semnalat o schimbare a modului de gândire al Comisiei în ceea ce privește definirea pieței. Comunicarea începe în mod tradițional, declarând că Comisia va cerceta substituibilitatea cererii, a ofertei și concurența potențială^[19]. Noutatea izvorăște din indicațiile detaliate ale Comisiei cu privire la modul de aplicare ale acestor principii. În esență, Comisia adoptă ceea ce se cunoaște ca „testul SSNIP”: „*small but significant and nontransitory increase in prices*” (creștere a prețurilor redusă, dar importantă și stabilă). Conform acestui test, piața relevantă este constituită din seria cea mai redusă de produse așa încât monopolistul ipotetic în domeniul produsului relevant ar considera posibil și profitabil instituirea unei SSNIP. În cazul în care substituția cererii ar fi suficientă pentru a face neprofitabilă creșterea prețului din cauza pierderilor de vânzări rezultate, substitutele adiționale ale produsului trebuie incluse în piața relevantă respectivă^[20].

În al treilea rând, în vreme ce faptul că nu poate trece peste hotărârile CEJ este o axiomă, Comisia se îndepărtează totuși de unele dintre reperele folosite de CEJ. Astfel, similitudinea caracteristicilor produsului și utilizarea căreia îi este destinat, care au fost descrise în jurisprudență^[21], sunt privite ca insuficiente pentru a stabili dacă două produse sunt substituibile la nivelul cererii^[22]. Același lucru se aplică în cazul interschimbabilității funcționale^[23], deoarece capacitatea de reacție a clienților la variațiile prețurilor poate fi determi-

[15] Decizia 92/163, *Elopak Italia Srl/Tetra Pak* (Nr. 2) [1992] JO L72/1.

[16] [1997] JO C372/5, disponibil la <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/market.html>.

[17] W. BISHOP, „Editorial: The Modernization of DGIV” [1997] ECLR 481.

[18] Comunicarea Comisiei (*supra*, nota 16), pct. 12.

[19] Comunicarea Comisiei (*supra*, nota 16), pct. 15-24.

[20] *Idem*, pct. 15-18; a se vedea însă, rezervele exprimate referitor la testul SSNIP în cel mai recent studiu al Comisiei: Document de discuție al DG Concurență privind aplicarea articolului 82 din tratat în cazul abuzurilor de excludere (2005), pct. 11-17 și Orientări privind prioritățile Comisiei în aplicarea articolului 82 din Tratatul CE ale întreprinderilor dominante [2009] JO C45/7, disponibil la <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/art82/index.html>.

[21] Cauza 27/76, *United Brands* (*supra*, nota 4) și cauzele 6 și 7/73, *Commercial Solvents* (*supra*, nota 3).

[22] Comunicarea Comisiei (*supra*, nota 16), pct. 36.

[23] Cauza 6/72, *Continental Can* (*supra*, nota 3).

nată de alte considerații^[24]. În termeni pozitivi, Comisia declară că va examina: dovezile de substituire din trecutul recent sau în momentul producerii unor șocuri pe piață; opiniile consumatorilor și ale concurenților; testele cantitative econometrice; dovezile privind preferințele consumatorilor, în cazul în care sunt disponibile; barierele și costurile implicate de substituire și dacă există grupuri distincte de clienți pentru produs^[25].

3. POZIȚIA DOMINANTĂ: PUTEREA DE PIAȚĂ

(A) DOMINAREA PIEȚEI DE CĂTRE O SINGURĂ FIRMĂ

Odată ce Curtea a definit piața relevantă, ea trebuie să decidă dacă întreprinderea este dominantă în acea sferă. Prin urmare, este necesară o măsurare a puterii de piață a societății^[26]. Testul juridic folosit de către Curte a fost descris în cauza *United Brands*^[27]:

Poziția dominantă vizată la acest articol se referă la o poziție de putere economică deținută de o întreprindere, care îi conferă puterea de a se opune menținerii unei concurențe efective pe piață în cauză, oferindu-i posibilitatea de a se comporta în mod independent într-o măsură apreciabilă, față de concurenții, clienții și, în final, față de consumatorii săi.

Acest test a fost citat în mod aprobator în cauza *Hoffmann-La Roche* și Curtea a adăugat următoarea completare^[28]:

O asemenea poziție, spre deosebire de situația unui monopol sau cvasi-monopol, nu exclude existența unei oarecare concurențe, ci permite firmei beneficiare, dacă nu să aibă puterea de decizie, cel puțin să influențeze în mod semnificativ condițiile în care această concurență se va dezvolta și, în orice caz, să aibă un comportament general fără a ține seama de aceasta și fără ca această atitudine să îi aducă prejudicii; o poziție dominantă trebuie, de asemenea, să fie deosebită de paralelisme de comportament specifice situațiilor de oligopol, dat fiind că, într-un oligopol, comportamentele se influențează reciproc, în vreme ce, în caz de poziție dominantă, comportamentul întreprinderii care beneficiază de această poziție este stabilit, într-o mare măsură, în mod unilateral; existența unei poziții dominante poate fi determinată de mai mulți factori care, considerați separat, nu ar fi fost neapărat decisivi, dar printre acești factori existența unor cote de piață foarte mari este într-o mare măsură semnificativă.

În cazul în care nu este vorba despre un monopol legal, Curtea va examina două tipuri de dovezi pentru a stabili dacă o societate are putere de piață: cota de piață deținută de întreprindere și dacă alți factori servesc la accentuarea dominanței. Testul dominanței a fost criticat.

^[24] Comunicarea Comisiei (*supra*, nota 16), pct. 36.

^[25] *Idem*, pct. 38-43.

^[26] D. LANDES și R. POSNER, „Market Power in Antitrust Cases” (1981) 94 Harv LR 937; R. SCHMALENSEE, „Another Look at Market Power” (1982) 95 Harv LR 1789.

^[27] Cauza 27/76, [1978] ECR 207, pct. 65; cauza T-128/98, *Aéroports de Paris* (*supra*, nota 2), pct. 147; cauza C-202/07 P, *France Télécom* (*supra*, nota 6), pct. 103; cauza T-336/07, *Telefónica, SA și Telefónica de España, SA/Comisia Europeană* EU:T:2012:172, pct. 146-150, confirmată în cauza C-295/12 P, 10 iulie 2014; cauza C-457/10 P, *AstraZeneca AB și AstraZeneca plc/Comisia Europeană* EU:C:2012:770, pct. 174-176.

^[28] Cauza 85/76, *Hoffmann-La Roche* (*supra*, nota 3), pct. 39.

J. DE AZEVEDO și M. WALKER, Market Dominance: Measurement Problems and Mistakes

(Domenia pe piață: probleme și greșeli la evaluare)^[29]

Definiția legală se bazează pe ideea că este posibil ca o societate să acționeze într-o mare măsură independent de clienții, consumatorii și concurenții săi. Critica pe care o aducem noțiunii de acțiune independentă față de clienți și consumatori este în mare măsură conceptuală: toate societățile, indiferent că sunt sau nu dominante, sunt constrânse de ordinea pe care o impune curba cererii și, prin urmare, nu acționează independent față de clienți și consumatori. Critica pe care o aducem noțiunii de acțiune independentă față de concurenți este în esență empirică: doar rareori va fi posibil să se măsoare această independență, dat fiind că, în general, o societate dominantă își exercită puterea de piață până la punctul în care este constrânsă să o exercite în continuare. Spre exemplu, o societate dominantă poate întâmpina o constrângere foarte redusă în privința prețului la nivelul prețurilor concurente, dar tocmai din acest motiv, va crește prețurile deasupra nivelului prețului concurent, până când prețurile sunt suficient de ridicate pentru ca concurenții să impună o constrângere legată de preț.

(i) Cota de piață

O întreprindere cu un monopol legal poate fi dominantă în sensul art. 102. Acordarea unui monopol legal nu conferă imunitate față de dreptul UE al concurenței, sub rezerva art. 106 alin. (2) TFUE^[30]. Cota de piață deținută de întreprindere va fi esențială în a determina dacă aceasta are putere de piață^[31]. Puține societăți, în afară de cele cu un monopol legal, dețin 100% din piață. Nici nu este necesară o cotă de piață de asemenea dimensiuni pentru ca art. 102 să „lovească”, dar un monopol *de facto* va duce la constatarea dominanței^[32].

Astfel, în cauza *United Brands*, cele 40-45% din piață ale UB au fost considerate ca fiind suficiente, deși Curtea a examinat și alți factori indicatori ai dominanței sale^[33]. Totuși, în cauza *Hoffmann-La Roche*, Curtea a desființat o decizie prin care Comisia constata că societatea era dominantă pe piața pentru vitaminele B3, din care deținea doar 43%. Curtea nu a fost convinsă că existau alți factori care să susțină concluzia că întreprinderea este dominantă pe această piață^[34]. Curtea a precizat însă că, în afara unor împrejurări excepționale, existența unei cote foarte mari de piață, care a fost deținută o perioadă de timp, indică prin ea însăși dominanța. Aceasta ar asigura întreprinderii vizate libertatea de acțiune care constituie semnul distinctiv al unei poziții dominante^[35]. În cauza *Akzo*^[36], CEJ

[29] [2003] ECLR 640, 640; F. DETHMERS și N. DODOO, „The Abuse of *Hoffmann-La Roche*: The Meaning of Dominance under EC Competition Law” [2006] ECLR 537.

[30] Cauza 41/83, *Italia/Comisia* (supra, nota 13).

[31] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de excludere abuzivă (supra, nota 20), pct. 14-15; Documentul de discuție al DG Concurență (supra, nota 20), pct. 28-32.

[32] Cauza C-52/07, *Kanal 5 Ltd și TV 4 AB/Föreningen Svenska Tonsättare Internationella Musikbyrå (STIM) upa* [2008] ECR I-9275, pct. 21-22.

[33] Cauza 27/76, *United Brands* (supra, nota 4).

[34] Cauza 85/76, *Hoffmann-La Roche* (supra, nota 3).

[35] *Idem*, pct. 41; cauza T-30/89, *Hilti AG/Comisia* [1991] ECR II-1439, pct. 92; cauza T-65/98, *Van den Bergh Foods Ltd/Comisia* [2003] ECR II-4653, pct. 154; cauza T-336/07, *Telefónica* (supra, nota 27), pct. 149-150; cauza C-457/10 P, *AstraZeneca* (supra, nota 27), pct. 176.

[36] Cauza C-62/86, *Akzo Chemie BV/Comisia* [1991] ECR I-3359, pct. 60.

a reținut că o cotă de piață de 50% ar putea fi considerată ca foarte mare și, prin urmare, indicatoare a unei poziții dominante, constatare repetată în cauza *Irish Sugar*^[37].

În plus, se pare că se conturează un concept de „supra-dominanță”, considerat a fi aplicabil în cazul întreprinderilor cu cote mari de piață. Comisia și Curtea privesc astfel de organisme ca deținând o responsabilitate specială față de procesul concurențial^[38].

(ii) Alți factori indicatori ai dominanței: barierele la intrare

Poate fi problematic să se determine ce alți factori indică dominanța^[39]. Este clar că Curtea ar trebui să acorde atenție și altor factori în afară de cota de piață, din moment ce, chiar dacă o societate deține o cotă de piață relativ mare, aceasta poate fi fragilă datorită posibilității unor noi venituri pe piață. Trebuie apoi, să se examineze în ce măsură barierele la intrare fac dificilă pătrunderea pe piață a altor societăți. Există, însă, o controversă apreciabilă cu privire la înțelesul care trebuie atribuit acestui concept.

Pentru unii, acesta este o idee extinsă, care cuprinde aproape orice face deosebit de dificilă intrarea unei noi societăți pe piață. Pentru alții, termenul are un sens mult mai strict, de vreme ce există preocuparea că unele chestiuni vor fi caracterizate ca bariere la intrare, când de fapt ele arată doar eficiența superioară a societății respective. Următorul fragment ilustrează acest aspect al argumentului. Pot exista rezerve față de unele aspecte ale analizei lui Bork, dar preocupări similare cu privire la sensul larg acordat barierei la intrare în cadrul dreptului UE au fost exprimate de o serie de alți scriitori^[40].

R. BORK, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself* (Paradoxul antitrustului: o politică în război cu ea însăși)^[41]

Conceptul de bariere la intrare este esențial pentru discuția despre antitrust. Cei care susțin o intervenție legală extinsă și graduală în procesele de piață citează existența barierei la intrare ca un motiv pentru a aprecia că adeseori forțele de piață nesupravegheate nu produc rezultate adecvate (...). Omniprezența și forța conceptului sunt indiscutabile.

Totuși, se poate demonstra că barierele de acest tip, pe care acești autori și juriști consideră că le văd, nu există. Ele sunt fantomele care bântuie teoria antitrust. Până ce conceptul de bariere la intrare nu va fi revizuit amănunțit, va rămâne imposibil ca dreptul antitrust să devină mai rațional sau, într-adevăr, să se limiteze creșterea puternicelor sale elemente iraționale.

Putem începe prin a întreba ce este o „barieră la intrare”. Se pare că nu există o definiție exactă și, în limbajul uzual, o „barieră” pare a fi deseori orice îngreunează intrarea unor societăți noi într-o industrie. Se poate observa imediat că în concept se strecoară o ambiguitate și tocmai

[37] Cauza T-228/97, *Irish Sugar plc/Comisia* [1999] ECR II-2969, pct. 70, menținută în recurs: cauza C-497/99 P, *Irish Sugar plc/Comisia* [2001] ECR I-5333.

[38] Cauzele C-395 și 396/96 P, *Compagnie Maritime Belge Transports SA/Comisia* [2000] ECR I-1365, pct. 137 AG Fennelly; 1998 *World Cup* [2000] JO L5/55, pct. 86; R. WHISH și D. BAILEY, *Competition Law* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2012) 187-189.

[39] WHISH și BAILEY (*supra*, nota 38), 179-183; A. JONES și B. SUFRIN, *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (ed. a 4-a, Oxford University Press, 2011).

[40] D. HARBORD și T. HOEHN, „Barriers to Entry and Exit in European Competition Policy” (1994) 14 *International Review of Law and Economics* 422; S. TURNBULL, „Barriers to Entry, Article 86 and the Abuse of a Dominant Position: An Economic Critique of European Community Competition Law” [1996] ECLR 96; O. AROWOLO, „Application of the Concept of Barriers to Entry under Article 82 of the EC Treaty: Is There a Case for Review?” [2005] ECLR 247; J. HEIT, „The Justifiability of the ECJ’s Wide Approach to the Concept of Barriers to Entry” [2006] ECLR 117.

[41] (Basic Books, 1978), 310-311.

această ambiguitate cauzează problemele. Atunci când societățile existente sunt eficiente și dețin fabrici, echipament, cunoștințe, abilități și reputație valoroase, eventualilor nou veniți le va fi cu atât mai greu să pătrundă în acea industrie, din moment ce ei trebuie să dobândească acele lucruri. (...) Dar aceste dificultăți sunt normale; ele sunt inerente naturii activităților care urmează a fi desfășurate. Împotriva unor bariere de acest tip nu se poate ridica nicio obiecție. Existența lor nu înseamnă decât că, atunci când puterea de piață este obținută prin alte mijloace decât eficiența, intrarea pe piață nu va risipi instantaneu puterea împotriva căreia se ridică obiecțiile și, prin urmare, legea ar putea să joace un rol aici (...).

Întrebarea din perspectiva antitrust este dacă există bariere artificiale la intrare. Există bariere care nu constituie forme de eficiență superioară și care împiedică forțele de piață – intrarea sau creșterea societăților mai mici care se află deja în cadrul industriei – să funcționeze pentru a eroda pozițiile de piață care nu se bazează pe eficiență. Trebuie procedat cu grijă atunci când se face distincție între formele de eficiență și barierele artificiale. În caz contrar, dreptul se va afla în poziția – într-adevăr, s-a aflat în poziția – de a ataca eficiența în numele libertății de piață. Joe Bain, a cărui lucrare a contribuit mult la popularizarea conceptului, enumeră printre barierele la intrare chestiuni cum ar fi economiile de scară, cerințele de capital și diferențierea produselor^[42]. Poate exista un dezacord cu privire la două dintre aceste bariere, dar este evident că măcar una dintre acestea, economiile de scară, reprezintă o formă de eficiență. Autorii care au adaptat, fără spirit critic, lucrările lui Bain nu au cercetat suficient dacă nu ar putea și celelalte să fie forme de eficiență.

Înainte de a examina unele pretinse bariere la intrare pentru a stabili dacă acestea sunt forme de eficiență sau obstacole artificiale ale concurenței, trebuie să observăm că (...) o barieră artificială este, desigur, o practică de excludere a celorlalți (...). Orice barieră va fi ori o formă de eficiență creată în mod intenționat, ori un act de atac intenționat. Nu există „caz intermediar” de excludere neeficientă și neintenționată. Omiterea din vedere a acestui lucru duce la greșeli grave de politică în domeniul concurenței.

Abordarea Curții poate fi exemplificată de hotărârea *Hoffmann-La Roche*^[43]. Cauza avea ca obiect un pretins comportament abuziv în legătură cu vitaminele și Curtea a examinat dacă HLR se afla în poziție dominantă. A fost luată în considerare cota sa de piață și CEJ a evaluat apoi alți factori care ar putea indica puterea de piață. Comisia enumerase o serie de astfel de factori. CEJ a respins, spre exemplu, faptul că HLR își menținuse cota de piață, din moment ce aceasta putea rezulta dintr-un comportament concurențial eficient^[44]. Ea a respins, de asemenea, argumentul legat de faptul că HLR ar fi produs o gamă mai largă de vitamine decât alte întreprinderi, din moment ce Comisia însăși constatasese că fiecare grup de vitamine constituia o piață separată^[45]. Următorii factori au fost considerați, însă, ca fiind relevanți^[46]:

În schimb, constituie indicii valabile raportul dintre cotele de piață deținute de întreprinderea vizată și cele ale concurenților săi, în special ale celor care o urmează imediat, avansul tehnologic pe care îl are o întreprindere raportat la concurenții săi, existența unei rețele comerciale extrem de bine pusă la punct și absența concurenței potențiale; primul factor deoarece el permite evaluarea capacității concurențiale a concurenților întreprinderii în cauză, al doilea și al treilea deoarece ei constituie, prin ei înșiși, avantaje tehnice și comerciale, al patrulea deoarece constituie rezultatul existenței unor bariere la intrarea noilor concurenți pe piață.

[42] Trimiterea este la J. BAIN, *Barriers to New Competition* (Harvard University Press, 1956), Capitolul 1.

[43] Cauza 85/76 (supra, nota 3).

[44] *Idem*, pct. 44.

[45] *Idem*, pct. 45-46.

[46] *Idem*, pct. 48; cauza T-219/99, *British Airways* (supra, nota 11), pct. 210.

CEJ a continuat să adopte o perspectivă relativ largă a barierelor la intrare, după cum a procedat și Comisia^[47]. Este discutabil dacă o serie dintre acești factori ar trebui priviți ca bariere la intrare.

Astfel, *economiile de scară* au fost considerate ca fiind relevante în evaluarea puterii de piață a unei anumite societăți^[48], la fel ca și *puterea capitalului* întreprinderii și accesul său la piețele de capital^[49]. Cu toate acestea, după cum am văzut mai sus, primele sunt aproape sigur indicii ale eficienței. În ceea ce le privește pe ultimele, mulți autori susțin că accesul la capital nu constituie o barieră la intrare, din moment ce piețele de capital reflectă cu exactitate costul capitalului unei anumite societăți și orice ineficiență în această privință este cel mai bine tratată prin intermediul reformării piețelor de capital.

Este la fel de discutabil dacă existența *integrării verticale* ar trebui privită ca un factor care indică dominanță^[50]. Motivația unei societăți de a deveni integrată vertical a fost examinată anterior^[51], când s-a văzut că o societate rațională ar alege în mod normal să se integreze vertical numai dacă aceasta ar fi metoda cea mai eficientă de comercializare a produsului său^[52].

Este, de asemenea, discutabil dacă *tehnologia superioară* ar trebui percepută ca o barieră la intrare, deși Curtea a privit-o în mod constant în acest fel^[53]. Orice societate nouă care dorește să pătrundă pe piață ar trebui să se aștepte că va fi nevoită să cheltuiască bani pentru dezvoltarea tehnologiei și a *know-how*-ului. Aceste costuri nu vor fi neapărat mai mari decât cele ale societății vizate. *Dispozițiile legale* din cadrul statelor membre care îngreunează pătrunderea pe piață a noilor societăți au fost, de asemenea, privite ca indicii ale dominanței^[54].

Este clar că Curtea ține seama, în vederea stabilirii dominanței, de *conduita societății*, despre care se pretinde că ar fi un comportament abuziv, în ciuda aparentului caracter circular pe care îl presupune aceasta. Astfel, în cauza *Michelin*, Curtea a ținut cont de discriminarea privind prețurile practică de Michelin ca un indiciu al dominanței sale, deși a remarcat caracterul circular implicat de aceasta^[55].

Hotărârile din acest domeniu sunt greu de considerat ca fiind satisfăcătoare. Se poate susține, în replică, faptul că este legitim ca Curtea să țină cont de factorii precedenți, din moment ce ea nu încearcă decât să stabilească dacă societatea deține o poziție dominantă, nu dacă a abuzat efectiv de acea poziție. Cu toate acestea, constatarea dominanței face societatea susceptibilă de a fi supusă investigațiilor, cu costurile aferente. Mai mult decât atât, deși existența unei poziții dominante nu este ea însăși ilegală, o societate într-o

[47] Documentul de discuție al DG Concurență (*supra*, nota 20), pct. 38-40; Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de excludere abuzivă (*supra*, nota 20), pct. 17.

[48] Cauza 27/76, *United Brands* (*supra*, nota 4).

[49] *Ibidem*; cauza T-301/04, *Clearstream* (*supra*, nota 8), pct. 146.

[50] Cauza 27/76, *United Brands* (*supra*, nota 4); cauza 85/76, *Hoffmann-La Roche* (*supra*, nota 3).

[51] A se vedea pp. 1162-1165.

[52] Este în plus, îndoielnic dacă existența integrării verticale permite societății cu o oarecare dominanță să obțină un profit monopolist mai mare decât ar obține în lipsa integrării verticale.

[53] A se vedea, e.g., cauza 27/76, *United Brands* (*supra*, nota 4); cauza 85/76, *Hoffmann-La Roche* (*supra*, nota 3); cauza 322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie Michelin NV/Comisia* [1983] ECR 3461; cauza T-301/04, *Clearstream* (*supra*, nota 8), pct. 146.

[54] Cauza 22/78, *Hugin* (*supra*, nota 9); cauza T-30/89, *Hilti* (*supra*, nota 35), pct. 93; cauza C-457/10 P, *AstraZeneca* (*supra*, nota 27), pct. 154.

[55] Cauza 322/81, *Michelin* (*supra*, nota 53).

astfel de poziție este privită ca având o „răspundere specială” de a nu permite, prin comportamentul său, să fie periclitată concurența reală, nedenaturată, pe piața relevantă.

(B) DOMINANȚA COMUNĂ

Până aici, discuția s-a bazat pe premisa că o societate ocupă o poziție dominantă în cadrul pieței. Cu toate acestea, art. 102 vorbește despre abuzul de poziție dominantă de către „una sau mai multe întreprinderi”. Este clar că acesta acoperă situația, exemplificată de *Continental Can* și *Commercial Solvents*, în care poziția dominantă este deținută de societăți care fac parte din același grup corporatist sau aceeași unitate economică.

Ceea ce a fost mai puțin clar este dacă expresia acoperă și piețele oligopoliste, în care o serie de societăți independente acționează în mod paralel. CEJ părea să fi respins această posibilitate în cauza *Hoffmann-La Roche*^[56], când a reținut că comportamentul unilateral al unei singure societăți care ocupă o poziție dominantă trebuie distins de comportamentul interactiv al mai multor societăți independente care alcătuiesc un oligopol. În prezent se pare, însă, că unele tipuri de comportament oligopolist pot fi sancționate de art. 102.

Cauzele T-68 și 77-78/89, *Re Italian Flat Glass: Società Italiana Vetro/Comisia*

[1992] ECR I-1403

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 și art. 86 au devenit art. 101 și art. 102 TFUE]

Societatea Cobelli, comerciant *en gros* de sticlă, a susținut că trei producători de sticlă plătă încălcau tratatul prin menținerea unor liste de prețuri convenite și a unor condiții identice de vânzare. Ea a susținut, de asemenea, că două dintre aceste societăți se angajaseră în practici menite să obțină controlul deplin, nu numai al producției de sticlă, ci și al distribuției acesteia, excluzând de pe piață distribuitorii angroșiști independenți. Comisia a constatat că avusese loc o încălcare a articolului 85 de către producătorii de sticlă plătă, precum și o încălcare a articolului 86. În legătură cu acesta din urmă, ea a reținut că întreprinderile dețineau o poziție dominantă colectivă, că erau capabile să desfășoare o politică comercială independentă de condițiile normale de piață și că se prezentau pe piață ca o singură entitate, nu ca firme individuale. TPI a anulat în parte constatările în ceea ce privește articolul 85, reținând că Comisia nu stabilise existența acordului sau a practicii concertate necesare între cei trei producători. Apoi a examinat articolul 86.

TPI

358. Tribunalul consideră că nu există niciun motiv, juridic sau economic, pentru a presupune că termenul „întreprindere” de la articolul 86 are o semnificație diferită de cea care îi este atribuită în contextul articolului 85. Nu se poate exclude, din principiu, că două sau mai multe entități economice independente să fie, pe o piață specifică, unite prin asemenea raporturi economice încât, ca urmare a acestui fapt, dețin împreună o poziție dominantă în raport cu ceilalți operatori pe aceeași piață. Acesta ar putea fi cazul, de exemplu, dacă două sau mai multe întreprinderi independente dispun în comun, prin intermediul unui acord sau al unei licențe, de un avans tehnologic care le oferă posibilitatea unor comportamente independente într-o măsură considerabilă față de concurenții lor, clienții lor și, în cele din urmă, consumatorii lor (*Hoffmann-La Roche*).
(...)

[56] Cauza 85/76 (*supra*, nota 3), pct. 39.

360. Trebuie totuși subliniat că, în vederea stabilirii unei încălcări a articolului 86 din tratat, nu este suficient, cum a pretins agentul Comisiei în cursul audierii, să se „recicleze” faptele care constituie o încălcare a articolului 85, deducând din acestea constatarea că părțile la un acord sau o practică ilicită dețin împreună o cotă de piață importantă, că numai din acest motiv dețin o poziție dominantă colectivă și că comportamentul lor ilegal constituie un abuz de această poziție. Trebuie subliniat, între altele, că constatarea existenței unei poziții dominante, care nu implică, de altfel, în sine niciun reproș, presupune delimitarea pieței în cauză (cauza 6/72, *Continental Can*, cauza 322/81, *Michelin*). Este așadar sarcina Tribunalului să verifice, în primul rând, analiza pieței efectuate în decizie și, în al doilea rând, împrejurările invocate în sprijinul constatării unei poziții dominante colective.

TPI a anulat decizia Comisiei referitoare la art. 102, pe motiv că existau erori în raționamentul acesteia în ceea ce privește definirea pieței relevante, cât și pentru că nu prezentase dovezile necesare stabilirii existenței unei poziții dominante colective. În ciuda acestui fapt, hotărârea TPI a fost importantă pentru afirmarea existenței dominanței colective^[57]. CEJ a subscris la ideea dominanței colective^[58] și a oferit mai multe indicii cu privire la înțelesul acesteia în următoarea cauză^[59].

**Cauzele C-395-396/96 P, *Compagnie Maritime Belge Transports SA*,
Compagnie Maritime Belge SA și *Dafra Lines A/S/Comisia***

[2000] ECR I-1365

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 85 a devenit art. 101 TFUE]

Membrii conferinței maritime au susținut că în mod greșit Comisia și TPI au concluzionat că ocupau o poziție dominantă colectivă. Ei au susținut că Comisia și TPI, în vederea acestei constatări, nu făcuseră altceva decât să „recicleze” faptele legate de existența unei practici concertate.

CEJ

41. Pentru a constata existența unei entități colective (...) este necesar să se examineze legăturile sau factorii de corelare economici între întreprinderile vizate (...).

42. În această privință, trebuie mai ales să se verifice dacă între întreprinderile vizate există legături economice care să le permită acestora să acționeze împreună în mod independent față de concurență, clienții și consumatorii lor (a se vedea, în această privință hotărârea *Michelin*).

^[57] M. SCHODERMEIER, „Collective Dominance Revisited: An Analysis of the EC Commission's New Concepts of Oligopoly Control” [1990] ECLR 28; R. WHISH și B. SUFRIN, „Oligopolistic Markets and EC Competition Law” (1992) 12 YBEL 59; D. RIDYARD, „Economic Analysis of Single Firm and Oligopolistic Dominance” [1994] ECLR 255; B. RODGER, „Oligopolistic Market Failure: Collective Dominance versus Complex Monopoly” [1995] ECLR 21; C. CAFFARRA și K.-U. KUHN, „Joint Dominance: The CFI Judgment on Gencor/Lonhro” [1999] ECLR 355; R. WHISH, „Collective Dominance”, în D. O'KEEFE și A. BAVASSO (ed.), *Judicial Review in European Union Law* (Kluwer, 2000), Capitolul 37; G. MONTI, „The Scope of Collective Dominance under Article 82” (2001) 38 CMLRev 131; G. NIELS, „Collective Dominance – More Than Just Oligopolistic Independence” [2001] ECLR 168; E. KLOOSTERHUIS, „Joint Dominance and the Interaction between Firms” [2001] ECLR 79; C. WITHERS și M. JEPHCOTT, „Where to Now for EC Oligopoly Control?” [2001] ECLR 295.

^[58] Cauza C-393/92 (*supra*, nota 73); cauzele C-140-142/94, *DIP SpA/Commune di Bassano del Grappa* [1995] ECR I-3257, pct. 25-26.

^[59] Cauzele T-191 și 212-214/98, *Atlantic Container Line AB/Comisia* [2003] ECR II-3275, pct. 594-602, 610; cauza C-413/06 P, *Bertelsmann AG și Sony Corporation of America/Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)* [2008] ECR I-4951, pct. 119.

43. Trebuie să arătăm că simplul fapt că două sau mai multe întreprinderi sunt legate printr-un acord, o decizie (...) sau o practică concertată în sensul articolului 85 alineatul (1) (...) nu poate constitui, în sine, o bază suficientă pentru o astfel de constatare.

44. În schimb, un acord, o decizie sau o practică concertată [beneficiind sau nu de o excepție în temeiul articolului 85 alineatul (3) (...)] poate, indiscutabil, atunci când este pusă în aplicare, să aibă drept consecință faptul că întreprinderile vizate sunt atât de legate în ceea ce privește comportamentul lor pe o piață determinată, încât se prezintă pe acea piață ca fiind o entitate colectivă față de concurenții, partenerii și consumatorii lor.

45. Existența unei poziții dominante colective poate, deci, să decurgă din natura și din termenii unui acord, din modul de punere în aplicare a acestuia și, pe cale de consecință, din legăturile sau factorii de corelare între întreprinderi care rezultă din acesta. În același timp, existența unui acord sau a altor legături juridice nu este indispensabilă pentru constatarea unei poziții dominante colective, constatare care ar putea rezulta din alți factori de corelare și ar depinde de o evaluare economică și, în special, de o evaluare a structurii pieței în cauză.

Aceeași abordare față de dominanța colectivă reiese în contextul fuziunilor. În cauza *Gencor*^[60], TPI a reținut că dominanța colectivă în sensul Regulamentului privind fuziunile putea sancționa înțelegerile oligopoliste și că existența legăturilor structurale între societățile relevante nu era o condiție necesară pentru a se aplica dominanța colectivă.

După stabilirea dominanței este necesar să se constate și că a avut loc un abuz din partea societăților care ocupă o poziție dominantă colectivă. Înțelesul abuzului în acest context este dificil^[61]. O practică concertată a oligoliștilor va fi sancționată de art. 101. Pentru ca art. 102 să fie util, dominanța colectivă va trebui să adopte un comportament neconcertat. Cu toate acestea, condamnarea comportamentului de stabilire paralelă a prețurilor de către oligoliști, ca abuz de poziție dominantă în temeiul art. 102, ar echivala cu condamnarea oligopolului *per se*, din moment ce acesta este comportamentul logic al societăților în cadrul unor astfel de piețe. Cu toate acestea, încă mai rămâne loc pentru aplicarea conceptului de abuz. Astfel, în cazul în care cei care ocupă poziția dominantă colectivă urmăresc să elimine concurenții de pe piață, după cum ilustrează cauza *Compagnie Maritime Belge*, ei ar trebui sancționați în mod corespunzător în baza art. 102.

4. ABUZUL: TREI PROBLEME DE INTERPRETARE

O întreprindere nu va fi condamnată decât dacă a abuzat de poziția sa dominantă. Lista practicilor abuzive de la art. 102 nu este limitativă. Practicile precizate reprezintă numai exemple de abuz^[62]. Există trei aspecte importante legate de interpretare atunci când examinăm sensul noțiunii de „abuz”.

[60] Cauza T-102/96, *Gencor Ltd./Comisia* [1999] ECR II-753, pct. 276-277.

[61] WHISH și BAILEY (supra, nota 38), pct. 579-582.

[62] Cauza 6/72, *Continental Can* (supra, nota 3), pct. 26; cauza C-95/04 P, *British Airways plc/Comisia* [2007] ECR I-2331, pct. 57.

(A) PE CINE ESTE DESTINAT SĂ PROTEJEZE ARTICOLUL 102?

Primul aspect este pe cine intenționează să protejeze art. 102: consumatorii, concurenții sau ambele^[63]? Pot apărea situații în care interesele consumatorilor și ale concurenților se ciocnesc. Comportamentul unei întreprinderi dominante care prejudiciază un concurent nu va fi neapărat vătămător pentru consumatori^[64].

Se obișnuiește ca situațiile la care se poate aplica art. 102 să fie clasificate ca abuzuri de exploatare și abuzuri de excludere^[65]. Primul tip semnifică un comportament dăunător pentru consumatori. Cel din urmă sugerează, în general, o conduită vătămătoare pentru concurenții actuali sau potențiali. Această clasificare nu ar trebui însă tratată prea rigid și, în orice caz, aceeași conduită a societății dominante poate fi atât exploatare, cât și de excludere. Acum este clar că art. 102 acoperă atât comportamentul exploatare, cât și pe cel anticoncurențial, însă aceasta nu era atât evident la momentul elaborării tratatului. Unii autori au susținut cu înverșunare că art. 102 ar trebui limitat la comportamentul exploatare, dăunător pentru consumatori și că ar trebui să existe o legătură reală între prejudiciul cauzat și puterea de piață a întreprinderii dominante^[66]. Această interpretare a devenit imposibil de susținut ca urmare a hotărârii din cauza *Continental Can*, care va fi examinată mai jos.

(B) CE TIPURI DE COMPORTAMENT SUNT ABUZIVE?

Al doilea aspect se referă la tipurile de comportament considerate ca fiind abuzive. Un astfel de comportament trebuie diferențiat față de strategia concurențială normală^[67]. Ar fi ciudat dacă stabilirea obișnuită a prețurilor și deciziile luate în legătură cu producția ale societății dominante ar fi abuzive, din moment ce aceasta ar însemna în realitate că îi condamnăm pe cei cu putere de piață dominantă *per se*. După ce am afirmat acest lucru, este clar și că art. 102 interzice în mod expres stabilirea inechitabilă a prețurilor și limitarea capacității de producție și că, prin urmare, acestor expresii trebuie să li se atribuie un înțeles.

S-ar putea crede că această problemă ar putea fi depășită în cazul în care conceptul de abuz ar fi restrâns la practici cum ar fi discriminarea în privința prețurilor, falimentarea și legarea clientelei, care arată „rău” chiar și pentru societățile dominante. Problema nu este rezolvată cu ușurință, din moment ce există dezacorduri considerabile în rândul economiștilor, atât dacă aceste activități sunt întotdeauna dăunătoare, cât și cum pot fi ele evaluate. Prin urmare, aplicarea art. 102 poate, prin urmare, să fie controversată.

Tensiunea din paragraful precedent este scoasă puternic în evidență de jurisprudența Curții, care declară că, deși constatarea dominanței nu atrage, în sine, vreo dezaprobare, întreprinderea are totuși, indiferent de motivul pentru care deține poziția dominantă, o

[63] WHISH și BAILEY (*supra*, nota 38), pct. 195-197.

[64] Cauza C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co. KG/Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG [1998] ECR I-7791, pct. 58 AG Jacobs.

[65] WHISH și BAILEY (*supra*, nota 38), 201-210; J. TEMPLE LANG, „Monopolisation and the Definition of Abuse of a Dominant Position under Art. 86 EEC Treaty” (1979) 16 CMLRev 345.

[66] R. JOLIET, *Monopolization and Abuse of a Dominant Position* (Martinus Nijhoff, 1970).

[67] J. TEMPLE LANG, „How can the Problems of Exclusionary Abuses under Article 102 TFEU be Resolved?” (2012) 37 ELRev 136.

„responsabilitate specială” de a nu permite ca comportamentul său să pericliteze concurența reală și nedenaturată în cadrul pieței comune^[68]. Consecința este aceea că o întreprindere aflată într-o poziție dominantă poate fi lipsită de dreptul de a adopta o conduită care nu este în sine abuzivă și care ar fi ireproșabilă în cazul în care ar fi adoptată de o întreprindere nedominantă^[69]. Astfel, deși se acceptă că o întreprindere dominantă poate întreprinde măsuri pentru a-și proteja propriile interese, atunci când acestea sunt atacate de către concurenți, totuși nu i se permite să își fortifice poziția dominantă, lucru care va fi considerat ca fiind un abuz^[70]. Această diferențiere este dificil de aplicat, cu atât mai mult, având în vedere că trebuie apreciată în lumina împrejurărilor specifice ale fiecărui caz în care a fost slăbită concurența^[71].

(C) ABUZUL PE CARE PIAȚĂ?

Este evident că abuzul de poziție dominantă de pe o piață poate fi cenzurat din cauza efectelor pe care le produce pe o altă piață, chiar dacă nu există dominanță pe această din urmă piață. Aceasta se întâmplă cu atât mai mult în cazul în care întreprinderea dominantă poate controla accesul pe cealaltă piață. Un exemplu îl constituie cauza *Aéroports de Paris*^[72]. Autoritatea aeroportului controla accesul la furnizarea serviciilor de catering și a abuzat de poziția sa dominantă prin intermediul prețurilor discriminatorii.

5. ABUZUL: EXEMPLE SPECIALE

(A) ABUZUL ȘI FUZIUNILE

UE a așteptat un timp îndelungat o reglementare specială privind fuziunile. CEJ a precizat în cauza *Continental Can* că unele fuziuni sunt, totuși, sancționate de art. 102. Cauza prezintă, de asemenea, o importanță mai generală în ceea ce privește interpretarea noțiunii de abuz.

[68] Cauza 322/81, *Michelin* (supra, nota 53), pct. 57; cauza T-228/97, *Irish Sugar* (supra, nota 37), pct. 112; cauza T-203/01, *Michelin/Comisia* [2003] ECR II-4071, pct. 55; cauza T-65/98, *Van den Bergh Foods* (supra, nota 35), pct. 157-158; cauza C-552/03 P, *Unilever Bestfoods (Ireland)/Comisia* [2006] ECR I-9091, pct. 136; cauza C-202/07 P, *France Télécom* (supra, nota 6), pct. 105; cauza C-457/10 P, *AstraZeneca* (supra, nota 27), pct. 134, 149; cauza C-52/09, *Konkurrensverket/TeliaSonera Sverige AB* [2011] ECR I-527, pct. 23-24.

[69] Cauza 322/81, *Michelin* (supra, nota 53), pct. 57; cauza T-51/89, *Tetra Pak/Comisia* [1990] ECR II-309, pct. 23; cauza T-111/96, *ITT Promedia NV/Comisia* [1998] ECR II-2937, pct. 138; cauza T-301/04, *Clearstream Banking* (supra, nota 8), pct. 133.

[70] Cauza 27/76, *United Brands* (supra, nota 4), pct. 189; cauza T-228/97, *Irish Sugar plc* (supra, nota 37), pct. 112; cauza T-219/99, *British Airways* (supra, nota 11), pct. 241-243; cauza T-203/01, *Michelin* (supra, nota 68), pct. 54-55; cauza T-66/01, *Imperial Chemical Industries Ltd/Comisia* [2010] ECR II-2631, pct. 295; cauza T-155/06, *Tomra Systems ASA/Comisia* [2010] ECR II-4361, pct. 207.

[71] Cauza C-333/94 P, *Tetra Pak* (supra, nota 3), pct. 24; cauzele C-395-396/96 P, *Compagnie Maritimes Belge* (supra, nota 38), pct. 114.

[72] Cauza 128/98 (supra, nota 2), pct. 164-165; cauza T-219/99, *British Airways* (supra, nota 11), pct. 127-132.

Cauza 6/72, Europemballage Corporation și

Continental Can Co Inc/Comisia

[1973] ECR 215

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 3f, art. 85 și art. 86 au devenit art. 3 alin. (3) TUE, art. 101 și art. 102 TFUE]

Continental Can (CC) era un producător de ambalaje din metal din Statele Unite, care era prezent în Europa prin intermediul unei societăți germane (SLW), pe care a absorbit-o în 1969. În 1970, CC a urmărit să achiziționeze, prin intermediul filialei sale Europemballage, o participație majoritară în cadrul unei societăți olandeze, TDV. Comisia a constatat că CC avea o poziție dominantă în Europa pentru anumite tipuri de ambalaje, prin intermediul SLW și că avusese loc un abuz al acestei poziții prin achiziționarea TDV. CC a susținut că nu existase niciun abuz.

CEJ

20. (...) Întrebarea este dacă prin expresia „folosirea în mod abuziv”, articolul 86 se referă numai la acele practici ale întreprinderilor care sunt de natură să afecteze în mod direct piața și sunt dăunătoare pentru producție și distribuție, utilizatori sau consumatori sau se referă, de asemenea, la modificările structurale ale întreprinderii care ar conduce la o denaturare gravă a concurenței pe o parte substanțială a pieței comune.

21. Diferența între măsuri care afectează structura întreprinderii și practicile care au un impact asupra pieței nu este decisivă, orice măsură structurală fiind susceptibilă, dacă are ca efect creșterea dimensiunilor și a puterii economice a întreprinderii să influențeze condițiile de piață.

22. Pentru a rezolva această problemă, trebuie să avem în vedere în același timp spiritul, economia și termenii articolului 86, ținând seama de sistemul tratatului și de obiectivele pe care acesta le urmărește. (...)

23. Articolul 86 face parte din capitolul consacrat regulilor comune de definire a politicii Comunității în domeniul concurenței. Această politică decurge din articolul 3 litera f) din tratat, care prevede că acțiunea Comunității include instituirea unui regim care să asigure că concurența nu este denaturată în cadrul pieței comune. (...)

24. Prevăzând instituirea unui regim care să asigure că concurența nu este denaturată în cadrul pieței comune, articolul 3 litera f) impune, cu atât mai mult, ca concurența să nu fie eliminată. Această cerință este atât de importantă încât, în absența sa, numeroase dispoziții ale tratatului ar rămâne fără obiect. Ea răspunde, în plus, imperativelor articolului 2 din tratat, care conferă Comunității misiunea de a „promova” dezvoltarea armonioasă a activităților economice în cadrul întregii piețe comune. Astfel, restrângerile concurenței pe care tratatul le permite, în anumite condiții, pentru motive care decurg din necesitatea de a concilia diferitele obiective urmărite, găsesc în cerințele de la articolele 2 și 3 o limită, dincolo de care slăbirea concurenței riscă să aducă atingere obiectivelor pieței comune.

25. (...) Articolele 85 și 86 urmăresc, pe planuri diferite, același scop, anume menținerea unei concurențe eficiente în cadrul pieței comune. Restrângerea concurenței, interzisă atunci când rezultă din comportamentele vizate la articolul 85, nu poate deveni licită atunci când aceste comportamente, duse la bun sfârșit sub influența unei întreprinderi dominante, reușesc să se materializeze într-o fuziune a întreprinderilor. În absența unor dispoziții exprese, nu se poate presupune că tratatul, care prin articolul 85 a interzis anumite decizii ale asociațiilor obișnuite de întreprinderi urmărind restrângerea concurenței fără a o elimina, ar recunoaște totuși ca fiind legal, în cadrul articolului 86, ca întreprinderile, după ce au realizat o unitate organică, să poată atinge o putere dominantă de așa natură că orice posibilitate reală de concurență ar fi, în esență, înlăturată. O astfel de diferență de tratament juridic ar crea în ansamblul regulilor privind concurența o breșă susceptibilă să compromită funcționarea corectă a pieței comune. Într-adevăr, dacă ar fi de ajuns, pentru a evita interdicțiile de la articolul 85, ca acordurile să atingă un nivel de apropiere între

întreprinderi de așa natură încât acestea ar eluda aplicarea acestui articol fără a intra sub incidența articolului 86, ar deveni atunci, legală partajarea unei părți substanțiale din piața comună, în contradicție cu principiile fundamentale ale acesteia. (...)

26. (...) (Articolul 86) enumeră o serie de practici abuzive pe care le interzice. Enumerarea este una exemplificativă, care nu epuizează modurile de folosire abuzivă a unei poziții dominante, interzise de tratat. (...) Această dispoziție nu vizează numai practicile susceptibile să cauzeze un prejudiciu imediat consumatorilor, ci și pe cele care provoacă acestora prejudicii, aducând atingere structurii unei concurențe eficiente (...). Prin urmare, poate constitui un abuz faptul că o întreprindere aflată pe o poziție dominantă își consolidează această poziție în așa măsură încât gradul de dominanță astfel atins ar împiedica în mod substanțial concurența, adică nu ar permite să subziste decât întreprinderile al căror comportament depinde de întreprinderea dominantă.

27. Acestea fiind sensul și întinderea articolului 86 din tratat, problema ridicată de către reclamante, a legăturii de cauzalitate care, în opinia lor, ar trebui să existe între poziția dominantă și folosirea abuzivă a acesteia, nu prezintă interes, deoarece consolidarea poziției deținute de întreprindere poate să fie abuzivă și interzisă de articolul 86 din tratat, oricare ar fi mijloacele sau procedeele utilizate în acest scop, din moment ce ar produce efectele descrise mai sus.

Hotărârea în cauza *Continental Can* prezintă o importanță crucială pentru art. 102, atât din perspectiva raționamentului folosit, cât și din cea a rezultatului. Raționamentul CEJ ilustrează abordarea teleologică a acesteia. Curtea se bazează pe principiile generale ale tratatului în scopul de a interpreta articole speciale. Dispozițiile privind concurența sunt luate în ansamblu, interpretarea art. 102 fiind puternic influențată de dorința de a evita identificarea vreunei lacune în tratat.

Rezultatul cauzei semnalează intenția CEJ ca art. 102 să acopere situațiile în care structura concurențială a pieței este pusă în pericol. Articolul includea formele clasice de abuz „comportamental” care operau direct în detrimentul consumatorilor. El a cuprins și abuzul „structural” care slăbește structura concurențială a pieței. *Continental Can* a arătat astfel că art. 102 acoperă acțiunea de excludere prin care principalul prejudiciu este cauzat concurenților. Această interpretare a fost întărită prin negarea de către Curte a necesității unei legături reale de cauzalitate între dominanță și acțiunea contestată: nu trebuia să existe nicio dovadă în sensul că „mușchiul economic” al societății CC forțase fuziunea cu o întreprindere reticentă^[73]. Era de ajuns că fuziunea dusesse în fapt la prejudicierea structurii concurențiale a pieței^[74]. Hotărârea din *Continental Can* a avut parte de o reacție mixtă atunci când a fost pronunțată, unii autori criticând raționamentul și rezultatul său. Curtea a persistat, însă, în abordarea sa generală, după cum vor demonstra cauzele din următoarea secțiune.

[73] A se vedea, de asemenea, cauza C-393/92, *Municipality of Almelo/NV Energiebedrijf IJsselmij* [1994] ECR I-1477; cauza T-321/05, *AstraZeneca AB and AstraZeneca plc/Comisia Europeană* [2010] ECR-II 2805, pct. 267.

[74] P. VOGELENZANG, „Abuse of a Dominant Position in Article 86: The Problem of Causality and Some Applications” (1976) 13 CMLRev 61. Pentru un punct de vedere diferit în privința legăturii de cauzalitate, a se vedea T. EILMANSBERGER, „How to Distinguish Good from Bad Competition under Article 82: In Search of Clearer and More Coherent Standards for Anti-Competitive Abuses” (2005) 42 CMLRev 49.

(B) ABUZUL ȘI REFUZUL DE A APROVIZIONA

(i) Refuzul de a aproviziona: principiile de bază

Obligația unei societăți aflate într-o poziție dominantă de a aproviziona alte societăți este ilustrată de cauza *Commercial Solvents*^[75]:

Cauzele 6 și 7/73, Istituto Chemioterapico Italiano SpA
și Commercial Solvents/Comisia

[1974] ECR 223

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 3f, art. 85 și art. 86 au devenit art. 3 alin. (3) TUE, art. 101 și art. 102 TFUE]

Commercial Solvents Corporation (CSC) producea materii prime, nitropropan și aminobutanol, care erau apoi folosite la producerea etambutolului, un medicament împotriva tuberculozei. CSC a preluat 51% dintr-o societate italiană, Istituto, care cumpăra materia primă de la CSC și o vindea unei alte societăți italiene, Zoja, aceasta din urmă folosind-o pentru fabricarea produselor pe bază de etambutol. Istituto a încercat să preia Zoja, dar negocierile au eșuat. Istituto a crescut apoi prețul la care vindea produse lui Zoja și aceasta a găsit o sursă alternativă de aprovizionare de la alți clienți ai CSC. Apoi, sursa alternativă de aprovizionare a secat, în principal, deoarece CSC a dat instrucțiuni celor cărora le vindea materia primă să nu o vândă unor societăți precum Zoja. Apoi CSC a declarat că nu va mai vinde materia primă, ci, în schimb, va integra vertical piața în aval și va folosi materia primă pentru propria fabricare a produsului finit. Când Zoja a încercat să comande din nou materia primă de la CSC, aceasta din urmă a refuzat să o furnizeze.

CEJ

25. Totuși, o astfel de întreprindere, dispunând de o poziție dominantă în ceea ce privește producția de materie primă și astfel, fiind capabilă să controleze aprovizionarea fabricanților de produse derivate, nu poate, doar pentru că a decis să înceapă ea însăși fabricarea acestor produse derivate, decizie prin care ea devine concurent al clienților săi anteriori, să adopte un comportament de natură să elimine concurența din partea acestora, în speță, să elimine pe unul dintre principalii producători de etambutol de pe piața comună. Un astfel de comportament, fiind contrar obiectivelor enunțate la articolul 3 litera f) din tratat, detaliate la articolele 85 și 86, rezultă că deținătorul unei poziții dominante pe piața materiilor prime care, cu scopul de a și le rezerva propriei producții de produse derivate, refuză furnizarea acestora unui client, producător al acestor produse derivate, cu riscul de a elimina orice concurență din partea acestui client, își folosește poziția dominantă în mod abuziv în sensul articolului 86. În acest context, nu prezintă importanță dacă încetarea aprovizionării în primăvara anului 1970 a fost urmarea unei anulări a cumpărării de către Zoja, deoarece reiese din declarația reclamantelor că, la sfârșitul furnizărilor prevăzute de contract, vânzarea de aminobutanol ar fi încetat în orice caz.

Acesta pare a fi un exemplu clasic de comportament abuziv: CSC, societatea dominantă, dă o lecție societății Zoja, arătându-i că în cazul în care aceasta caută o sursă alternativă de aprovizionare care ulterior se epuizează, atunci nu se poate aștepta în mod necesar ca CSC să reia aprovizionarea. Cauza ar fi putut fi foarte bine decisă în acest fel. Cu toate acestea,

^[75] R. SUBIOTTO și R. O'DONOGHUE, „Defining the Scope of the Duty of Dominant Firms to Deal with Existing Customers under Article 82” [2003] ECLR 683; Prioritățile de executare ale Comisiei (*supra*, nota 20), pct. 75-90; Documentul de discuție al DG Concurență (*supra*, nota 20), pct. 207-224.

raționamentul Curții este mai cuprinzător. Ea abordează în mod expres situația în care refuzul de aprovizionare se bazează pe dorința societății dominante de a se integra vertical pe piața produsului finit. Acest comportament este considerat ca fiind un abuz în sensul art. 102.

Controversa este cu atât mai mare datorită motivelor oferite mai sus^[76]. O societate rațională va încerca să pătrundă în avalul pieței numai dacă apreciază că poate fabrica produsul finit mai eficient decât societățile care se ocupă cu aceasta. Dacă are dreptate, atunci consumatorii vor beneficia de faptul că produsul este mai ieftin. Dacă greșește, va suporta consecințele corespunzătoare. Efectul unei astfel de integrări verticale poate fi acela că societățile existente care fabrică produsul finit nu vor mai putea face acest lucru în cazul în care societatea dominantă nu are materii prime suficiente pentru nevoile sale și pentru cele ale rivalelor sale^[77]. Aceasta ilustrează tensiunea menționată anterior referitoare la întrebarea dacă art. 102 este destinat să protejeze consumatorii sau concurenții/structura concurențială a pieței. Pot exista situații în care acțiunile unei societăți dominante pot profita consumatorilor, dar în același timp pot fi dăunătoare concurenților săi. *Commercial Solvents* semnalează intenția Curții ca, în cazul în care ar fi forțată să aleagă, să opteze pentru protecția celor din urmă^[78].

Refuzul societății dominante de a aproviziona clienții existenți va fi, prin urmare, abuziv, în afară de cazul în care există o justificare obiectivă, precum reducerea aprovizionării societăților aflate într-o situație comparabilă, într-un mod care le plasează într-un dezavantaj comparabil^[79]. Astfel, în *United Brands*, CEJ a decis că societatea aflată pe o poziție dominantă nu poate înceta livrările față de un client vechi și care respectă uzanțele comerciale^[80]. Este posibil ca instanțele Uniunii să condamne refuzul de aprovizionare în cazul în care, la fel ca în cauza *Microsoft*^[81], acesta împiedică pe concurenții întreprinderii dominante să lanseze bunuri sau servicii pe piață.

Nu este clar dacă regulile privind refuzul de aprovizionare se aplică în cazul noilor clienți, spre deosebire de clienții existenți. Jurisprudența s-a apropiat în mod cert de condamnarea unor astfel de refuzuri, după cum a făcut și Comisia^[82], sub rezerva anumitor condiții^[83]. În cauza *BPB*^[84], TPI a decis că, în vederea stabilirii modului de alocare a resurselor în perioade de criză, o societate trebuie să folosească un criteriu obiectiv și că favorizarea clienților fideli, chiar și în mod marginal, nu îndeplinea acest test.

[76] A se vedea pp. 1162-1165.

[77] CEJ nu a fost convinsă că CSC nu putea satisface propriile nevoi și pe cele ale societății Zoja: [1974] ECR 223, pct. 28.

[78] Ar fi posibil să se „închidă acest cerc vicios” susținându-se că pe termen lung consumatorii vor fi avantajați dacă sunt mai mulți concurenți la nivelul pieței produsului finit și că în cazul în care societatea dominantă este cu adevărat mai eficientă decât o societate ca Zoja, atunci, în orice caz, aceasta din urmă nu va supraviețui.

[79] Cauza 77/77, *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV, British Petroleum Raffinerij Nederland NV și British Petroleum Maatschappij Nederland BV/Comisia* [1978] ECR 1513.

[80] Cauza 27/76, *United Brands* (supra, nota 4), pct. 182-193.

[81] Cauza T-201/04 (supra, nota 8), pct. 643-649, 652-656.

[82] Decizia 87/500, *Boosey & Hawkes* [1987] JO L286/36, [1988] 4 CMLR 67.

[83] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de excludere abuzivă (supra, nota 20), pct. 78-88; Documentul de discuție al DG Concurență (supra, nota 20), pct. 225-236.

[84] Cauza T-65/89 (supra, nota 85), confirmată în recurs, cauza C-310/93 P, *BPB Industries plc și British Gypsum Ltd/Comisia* [1995] ECR I-865.

Refuzul de aprovizionare poate fi justificat, însă nu a fost ușor pentru societățile dominante să convingă Curtea că există o astfel de justificare^[85]

Cauzele C-468-478/06, Sot Lélou kai Sia EE și alții/GlaxoSmithKline

AEVE Farmakeftikon Proïonton

[2008] ECR I-7139^[86]

Acțiunea a fost introdusă de către comercianți en gros de produse farmaceutice împotriva GSK pentru refuzul acesteia de a furniza anumite produse medicale. Angrosiștii achiziționaseră produsele timp de mai mulți ani în scopul revânzării în Grecia și alte state membre. Instanța națională a întrebat dacă refuzul de aprovizionare putea fi justificat prin faptul că angrosiștii desfășurau importuri paralele în alte state membre. CEJ a repetat axioma că refuzul unei întreprinderi dominante de a aproviziona un client existent constituie abuz în sensul articolului 82 CE, în cazul în care acel comportament, în absența unei justificări obiective, este susceptibil să elimine un cocontractant din concurență.

CEJ

35. În ceea ce privește refuzul unei întreprinderi de a-și livra produsele, într-un stat membru, unor distribuitori angro care exportă aceste produse către alte state membre, un astfel de efect asupra concurenței poate exista nu numai atunci când acest refuz împiedică activitățile acestor distribuitori angro pe piața statului membru respectiv, ci și atunci când conduce la eliminarea concurenței efective a acestora în distribuirea aceluiași produse pe piețele din celelalte state membre.

36. În cazul de față, este cert pentru părțile din litigiul principal că, refuzând să onoreze comenzile distribuitorilor angro greci, GSK AEVE urmărește să limiteze exporturile paralele efectuate de aceștia către piețele altor state membre în care prețul de vânzare a medicamentelor în cauză este mai ridicat.

37. În ceea ce privește alte sectoare decât cel al produselor farmaceutice, Curtea a considerat că o practică prin care o întreprindere în poziție dominantă urmărește să restrângă comerțul paralel cu produsele pe care aceasta le comercializează constituie o exploatare abuzivă a acestei poziții dominante, în special atunci când o astfel de practică are ca efect frânarea importurilor paralele, neutralizând nivelul eventual mai favorabil al prețurilor practicate în alte zone de vânzare în Comunitate (...) sau atunci când urmărește împiedicarea reimporturilor care fac concurență rețelei de distribuție a acestei întreprinderi (...). Astfel, importurile paralele beneficiază de o anumită protecție în dreptul comunitar în măsura în care favorizează dezvoltarea schimburilor comerciale și consolidarea concurenței (...).

(...)

[GSK a susținut că importurile paralele nu aduceau decât puține beneficii financiare consumatorilor.]

53. În această privință, trebuie arătat că exporturile paralele de medicamente dintr-un stat membru în care prețurile acestora sunt scăzute către alte state membre în care prețurile sunt mai ridicate permit, în principiu, cumpărătorilor medicamentelor respective în aceste din urmă state să dispună de o sursă alternativă de aprovizionare, ceea ce conduce în mod necesar la anumite avantaje pentru consumatorul final al acestor medicamente.

54. Desigur, astfel cum a arătat GSK AEVE, în ceea ce privește medicamentele care fac obiectul exporturilor paralele, existența unei diferențe de preț între statul membru de export și cel de import nu înseamnă în mod necesar că, în acest din urmă stat membru, consumatorul final va profita de un preț care corespunde celui aplicat în statul membru de export, în măsura în care

[85] Cauza T-65/89, BPB Industries plc și British Gypsum Ltd/Comisia [1993] ECR II-389.

[86] S. KINGSTON, Notă (2009) 46 CMLRev 683.

tocmai distribuitorii angro care efectuează exporturile respective vor beneficia de avantajele acestui comerț paralel.

55. Totuși, atractivitatea celeilalte surse de aprovizionare pe care o reprezintă comerțul paralel în statul membru de import constă tocmai în faptul că acest comerț este în măsură să ofere pe piață din acest stat membru aceleași produse la prețuri inferioare celor practicate pe aceeași piață de întreprinderile farmaceutice.

56. Pentru acest motiv, chiar și în statele membre în care prețurile medicamentelor sunt reglementate de stat, comerțul paralel poate exercita o presiune asupra prețurilor și, în consecință, poate crea avantaje financiare nu numai pentru casele de asigurări de sănătate, ci și pentru pacienții vizați, pentru care partea din prețul medicamentelor care rămâne în sarcina acestora va fi mai redusă. (...)

(ii) Refuzul de aprovizionare: doctrina facilităților esențiale

Au existat discuții considerabile privind art. 102 și doctrina facilităților esențiale. Aceasta reprezintă ideea că proprietarul unei facilități care nu poate fi reprodusă prin procesul obișnuit al inovației și investiției și în lipsa căreia concurența de pe o piață este imposibilă sau restrânsă în mod grav, trebuie să o împartă cu un rival. Există unele indicii despre această doctrină în jurisprudența Curții și în deciziile Comisiei.

Astfel, TPI a decis că art. 102 se aplică în cazul refuzului de a livra un produs care este solicitat de o altă parte pentru a fabrica un alt produs, chiar dacă al doilea produs este în concurență cu primul și chiar dacă fabricantul primului produs se bucură de un drept de proprietate intelectuală. Aceasta s-a stabilit în cauza RTE^[87]. RTE era autoritatea legală care furniza servicii de radiodifuziune și și-a rezervat dreptul exclusiv de a publica un program săptămânal al emisiunilor TV pentru canalele sale în Irlanda. O societate irlandeză, Magill, a încercat să publice un ghid săptămânal care să reunească informații referitoare la toate canalele disponibile. RTE a pretins că aceasta îi încălca dreptul de autor în privința programului săptămânal pentru canalele sale. TPI a reținut că RTE, rezervându-și dreptul exclusiv de a publica listele săptămânale ale programelor sale de televiziune, împiedica apariția unui produs nou, anume o revistă generală de televiziune susceptibilă să concureze cu propria revistă, RTE Guide, ceea ce constituia o încălcare a art. 102.

„Doctrina facilităților esențiale” reiese și din deciziile Comisiei, după cum demonstrează cauza *Sealink*^[88]. Sealink deținea portul Holyhead și presta servicii de transport cu bacul în Irlanda. O societate rivală de transport cu bacul a pretins că Sealink organiza programul de navigare din Holyhead în modul cel mai incomod pentru societatea rivală. Comisia a reținut că fapta proprietarului unei facilități esențiale de a-și folosi puterea pe o piață pentru a-și consolida poziția pe o altă piață conexă constituia un abuz în sensul art. 102. Aceasta se întâmpla în cazul în care le acorda concurenților săi accesul la piața conexă în condiții mai puțin favorabile decât cele pentru propriile servicii, în lipsa unei justificări obiective^[89]. Doctrina facilităților esențiale prezintă însă unele pericole.

[87] Cauzele T-69, 70 și 76/89, RTE, ITP, BBC/Comisia [1991] ECR II-485, menținută în recurs, cauzele C-241 și 242/91 P, Radio Telefis Eireann (RTE) și Independent Television Publications Ltd. (ITP)/Comisia [1995] ECR I-743. A se vedea, de asemenea, cauza T-70/89, British Broadcasting Corporation și British Broadcasting Corporation Enterprises Ltd./Comisia [1991] ECR II-535; cauza 238/87, Volvo AB/Erik Veng (UK) Ltd. [1988] ECR 6211.

[88] [1992] 5 CMLR 255. A se vedea, de asemenea, Decizia 88/589, London European Airways/Sabena, [1988] JO L317/47; Decizia 94/19 cauza IV/34.689, Sea Containers Ltd/Stena Sealink Ports și Stena Sealink Line [1994] JO L15/84; cauza IV/35.388, Irish Continental Group/CCI Morlaix [1995] 5 CMLR 177.

[89] [1992] 5 CMLR 255, pct. 41.

D. RIDYARD, Essential Facilities and the Obligation to Supply Competitors
(Doctrina facilităților esențiale și obligația de a aproviziona concurenții)^[90]

Întotdeauna, o autoritate de concurență liberală va fi tentată să răspundă favorabil societăților care se plâng de lipsa accesului la piețe noi și există unele situații în care utilizarea facilităților esențiale poate fi folosită în mod legitim ca un ajutor pentru liberalizarea pieței. Există, însă, multe situații în care o abordare de favorizare a accesului pe piață, lipsită de critică, poate amenința stimulentele în favoarea eficienței dinamice care constituie motorul pentru progres economic și tehnic în cadrul piețelor competitive funcționale.

(...) Pentru a obține un echilibru mai bun, trebuie stabilite niște principii limitative. (...) Abordarea sugerată în acest articol constă în a recunoaște că facilitățile esențiale și obligațiile corelative ale proprietarilor facilităților esențiale ar trebui identificate numai în condițiile în care concurența nu este funcțională, și nici nu există așteptări că ar putea deveni funcțională și în privința unor active care nu pot fi supuse în mod rezonabil unei concurențe efective. Faptul că pentru concurenții poate fi incomod sau costisitor să obțină accesul pe piață prin mijloace proprii nu este suficient, după cum nu este nici faptul că proprietarul activelor ar putea beneficia de un câștig ridicat de pe urma politicii sale de a refuza să lucreze cu concurenții.

Deciziile ulterioare au adoptat o perspectivă mai limitată în ceea ce privește doctrina facilităților esențiale. În cauza *Ladbroke*, TPI a precizat că o acțiune privind refuzul de aprovizionare nu este posibilă decât dacă produsul sau serviciul solicitat era esențial pentru exercitarea activității relevante. Furnizarea unor emisiuni TV privind cursele de cai nu era esențială pentru activitatea reclamantului de conducere a unor agenții de pariuri^[91]. În *ENS*^[92], TPI a reținut că un produs sau serviciu nu pot fi considerate ca fiind necesare sau esențiale decât în cazul în care nu există un substitut real sau potențial al acestuia. Aceeași abordare precaută reiese și din cauza *Bronner*.

Cauza C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co KG/Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG

[1998] ECR I-7791

Bronner publica un ziar care deținea 3,6% din piață; Mediaprint publica ziare care ocupau 71% din piață. Bronner pretindea că Mediaprint folosisese în mod abuziv poziția sa dominantă prin faptul că refuzase să includă ziarul lui Bronner în serviciul de livrare la domiciliu deținut de Mediaprint. Mediaprint a susținut că instituirea serviciului constituia o investiție financiară considerabilă și că, deși deținea o poziție dominantă, nu era obligată să subvenționeze societățile concurente. CEJ a reținut că hotărârea în cauza RTE se baza pe faptul că informațiile privind programele TV erau indispensabile pentru publicarea unui ghid TV, că acțiunea RTE împiedica apariția unui produs nou și că nu exista o justificare obiectivă. CEJ a reținut apoi că accesul la serviciul de livrare la domiciliu

[90] [1996] ECLR 438, 451-452. A se vedea, de asemenea, J. TEMPLE LANG, „Defining Legitimate Competition: Companies' Duties to Supply Competitors and Access to Essential Facilities” (1994) 18 Fordham International LJ 437; P. AREEDA, „Essential Facilities: An Epithet in Need of Limiting Principles” (1990) 58 Antitrust LJ 841; M. BERGMAN, „Editorial: The Bronner Case – A Turning Point for Essential Facilities” [2000] ECLR 59; B. DOHERTY, „Just What Are Essential Facilities?” (2001) 38 CMLRev 397; C. STOTHERS, „Refusal to Supply as Abuse of a Dominant Position: Essential Facilities in the European Union” [2001] ECLR 256; D. RIDYARD, „Compulsory Access under EC Competition Law – A New Doctrine of «Convenient Facilities» and the Case for Price Regulation” [2004] ECLR 669, 673; U. MULLER și A. RÖDENHAUSEN, „The Rise and Fall of the Essential Facility Doctrine” [2008] ECLR 310.

[91] Cauza T-504/93, *Tiercé Ladbroke SA/Comisia* [1997] ECR II-923.

[92] Cauzele T-374, 375, 384 și 388/94, *European Night Services Ltd. (ENS)/Comisia* [1998] ECR II-3141, pct. 208-209.

al Mediaprint nu era indispensabil pentru activitatea economică principală a lui Bronner de producere a unui ziar.

CEJ

43. Pe de o parte, nu se contestă faptul că alte metode de distribuție a cotidieneleor, cum ar fi distribuția prin poștă și vânzarea în magazine și chioșcuri, chiar dacă pot fi mai puțin avantajoase pentru distribuția unora dintre ele, există și sunt utilizate de editorii acestor cotidiene.

44. Pe de altă parte, nu reiese că ar exista obstacole tehnice, juridice sau chiar economice susceptibile să facă imposibilă sau chiar nerezonabil de dificilă pentru orice alt editor de cotidiene, crearea (...) propriului sistem de livrare la domiciliu la scară națională (...).

45. În această privință, trebuie să subliniem că, pentru a demonstra că crearea unui astfel de sistem nu constituie o alternativă potențială realistă și că sistemul existent este astfel indispensabil, nu este suficient să se susțină că aceasta nu este rentabilă din punct de vedere economic din cauză tirajului redus al cotidianului (...).

46. Într-adevăr, pentru ca acest acces să poată fi considerat ca fiind indispensabil, ar trebui cel puțin să se stabilească, după cum a arătat avocatul general (...), că nu este rentabilă din punct de vedere economic crearea unui al doilea sistem de livrare la domiciliu pentru distribuirea cotidieneleor care au un tiraj comparabil celui al ziarelor distribuite prin sistemul existent.

O abordare la fel de precaută apare în cauza *IMS*^[93]. CEJ a reținut că, pentru a i se putea impune unei întreprinderi dominante să acorde licență obligatorie pentru datele protejate de un drept de proprietate intelectuală, trebuie îndeplinite trei condiții: întreprinderea care a solicitat licența trebuie să intenționeze să ofere servicii noi pentru care există cerere din partea consumatorilor și care nu sunt oferite de societatea dominantă; trebuie să nu existe o justificare obiectivă a refuzului de acordare a licenței și rezultatul refuzului de furnizare a licenței să fie acela de eliminare a întregii concurențe de pe piața relevantă. Raționamentul TPI din cauza *Microsoft* a fost în același sens^[94]. Tribunalul a reținut că refuzul unei întreprinderi dominante de a acorda licență unui terț pentru folosirea unui produs acoperit de un drept de proprietate intelectuală nu constituia în sine un abuz în sensul art. 102. Acesta ar avea un caracter abuziv, sub rezerva justificării obiective, numai în cazul în care refuzul s-ar referi la un produs sau serviciu indispensabil desfășurării unei activități pe o piață vecină; ar exclude orice concurență efectivă pe acea piață învecinată; și ar împiedica apariția unui nou produs pentru care exista cerere potențială din partea consumatorilor. Aplicarea acestor criterii poate fi însă criticabilă după cum demonstrează cauza *Microsoft*.

(C) ABUZUL ȘI DISCRIMINAREA PRIVIND PREȚURILE

(i) Discriminarea privind prețurile: bazele economice

Articolul 102 lit. c) interzice expres aplicarea unor condiții inegale la prestații echivalente. Există discriminare în privința prețurilor în cazul în care mărfurile sunt vândute sau cumpărate la prețuri care nu au legătură cu diferențele de costuri. Astfel, discriminarea în privința prețurilor poate acoperi situația în care același produs este vândut la prețuri diferite,

[93] Cauza C-418/01, *IMS Health GmbH & Co./NDC Health GmbH & Co. KG* [2004] ECR I-5039.

[94] Cauza T-201/04, *Microsoft* (supra, nota 8), pct. 331-333.

fără legătură cu costul. De asemenea, ea poate să acopere situația în care bunurile sunt vândute la același preț, deși între ele există diferențe de cost.

Discriminarea poate avea loc în diferite modalități. Ea poate fi *geografică*, prin care întreprinderea stabilește niveluri diferite de preț pentru diferite piețe locale și apoi caută să le izoleze una de cealaltă pentru a evita uniformizarea (revânzarea) între ele. Poate lua forma *reducerilor* sau *rabaturilor*, care nu au legătură cu diferențele de cost, ci au ca obiectiv legarea clienților de producător, îngreunând astfel situația concurenților. Mai poate, de asemenea, să apară ca *preț de eliminare a concurenței*: societatea dominantă urmărește să își protejeze dominanța scăzând prețurile sub un anumit nivel pentru a descuraja un eventual nou venit pe piață, crescând apoi, din nou, prețurile pentru a culege profitul monopolului odată ce „și-a luat rămas bun” de la cealaltă societate.

De asemenea, se obișnuiește să se clasifice discriminarea în privința prețurilor în funcție de natura părții prejudiciate. *Prejudiciul de primă linie* se referă la pierderea suportată de un concurent la același nivel al pieței ca și societatea dominantă, după cum ilustrează reducerile de fidelitate, care fac mai dificilă pătrunderea pe piață a unui concurent. *Prejudiciul de linia a doua* privește pierderea suferită de cumpărătorul produsului. Aceasta este ilustrată de stabilirea uniformă a prețurilor, prin care mărfurile sunt vândute la același preț, indiferent de faptul că un client este mai aproape de fabrică decât altul și, prin urmare, costurile de transport sunt diferite în cele două situații.

Expresia „discriminare în privința prețurilor” sugerează că diferențele dintre prețurile la care sunt vândute mărfurile sunt „greșite”. Aceasta nu este de la sine înțeles din perspectivă economică sau, cu alte cuvinte, tratamentul s-ar putea dovedi mai rău decât boala. Există trei motive pentru aceasta.

Primul se referă la *măsurare* sau *evaluare*. Discriminarea în privința prețurilor depinde de evaluarea costurilor de producție, care poate fi dificil de realizat. Acest lucru este deosebit de problematic în legătură cu prețurile de eliminare a concurenței. În cazul în care o societate nouă intră pe piață, atunci societatea dominantă va răspunde într-un fel, deoarece aceasta este esența concurenței. Este dificil de decis când acest răspuns depășește linia de demarcație dintre strategie concurențială „adekvată” și eliminarea „neadekvată” a concurenței, din cauza faptului că nu există un de acord în privința condițiilor de constatare a practicilor de eliminare a concurenței^[95], a aplicării lor și a probabilității empirice ca aceasta să apară^[96]. Aceasta i-a determinat pe unii să susțină că intervenția legală poate fi ineficientă sau „mai rea decât boala”^[97]. Instanța poate alege criteriul greșit. Ea poate alege criteriul „corect”, dar îl poate aplica în mod greșit la starea de fapt. Simpla existență a normei juridice poate, în plus, să producă un efect inhibitor asupra concurenței.

Al doilea motiv pentru care discriminarea în privința prețurilor nu este automat greșită se referă la *eficiența de alocare*. În cadrul teoriei economice, monopolul este dăunător deoarece monopolistul restrânge producția într-o mai mare măsură decât în condiții de concurență normale, cu consecința unei alocări greșite a resurselor în cadrul societății. Problema esențială este dacă această alocare greșită va fi mai mare în cadrul unui regim care

[95] Supra, nota 110.

[96] BORK (supra, nota 41), pct. 144-159.

[97] Ibidem.

impune perceperea unui preț unic pentru toți clienții sau în cadrul unuiu care permite discriminarea în privința prețurilor. Aceasta depinde de faptul dacă discriminarea în privința prețurilor ar avea ca efect o restrângere mai mare a producției sau dacă aceasta ar putea duce în realitate la o creștere a producției.

**W. BISHOP, Price Discrimination under Article 86: Political Economy
in the European Court**

**(Discriminarea privind prețurile conform articolului 86: Economie
politică la Curtea de Justiție)^[98]**

În cazul în care un monopolist ar fi capabil să perceapă fiecărui client exact prețul maxim pe care l-ar plăti acel client, atunci monopolistul ar realiza câștiguri foarte mari, dar producția ar fi identică cu cea din cadrul unei concurențe perfecte, fără ca nicio vânzare să fie sacrificată din cauza prețului mai ridicat. Aceasta se numește monopol perfect discriminatoriu și este foarte rar, poate inexistent.

Mult mai importantă este discriminarea imperfectă în privința prețurilor – prețurile diferite pe o serie de piețe diferite sau pentru categorii diferite de clienți. Căile ferate britanice, spre exemplu, fac o discriminare prin oferirea unor reduceri speciale pentru studenți, pentru simplul motiv că altfel, majoritatea acestora nu ar călători cu trenul și un profit mai scăzut este mai bun decât niciun profit, în condițiile în care transportul unui pasager în plus în afara orelor de vârf nu costă aproape nimic.

În cauza *United Brands* instanța a condamnat discriminarea imperfectă în privința prețurilor practică regional în așa fel încât să împartă piața comună într-o serie de sub-piețe cu diferite prețuri discriminatorii. Cu toate acestea, nu este deloc clar că discriminarea imperfectă în privința prețurilor ar reduce, în general, producția sub nivelul care ar prevala în cadrul unui monopol simplu. Dacă producția în cadrul unui monopol discriminatoriu imperfect este mai apropiată de cea perfect competitivă sau mai îndepărtată de aceasta depinde de situația de fapt din fiecare cauză. Din nefericire, în orice caz real, faptele sunt extrem de greu de scos la lumină – în practică, de regulă, sunt imposibil de determinat.

Mai mult decât atât, după cum au demonstrat mai mulți economiști, se poate concepe că discriminarea în privința prețurilor poate reduce în practică eficiența economică, adică să crească alocarea greșită a banilor și resurselor, chiar dacă aceasta determină creșterea producției în comparație cu producția în absența discriminării. Probabil cel mai bun lucru pe care îl putem face este să adoptăm o regulă generală referitoare la discriminarea în privința prețurilor. Mulți economiști estimează că discriminarea în privința prețurilor este probabil eficientă, presupunând că oricum va exista un monopol. Bineînțeles nu există niciun motiv să considerăm că o regulă care să o interzică va promova o alocare mai eficientă a resurselor. Mai mult decât atât, este clar că punerea în aplicare a interdicției va determina, în sarcina celor care o aplică și în sarcina părților, suportarea unor costuri care consumă resurse sociale reale.

Al treilea motiv de precauție față de regulile împotriva discriminării în privința prețurilor se referă la *echitate*. Această afirmație poate părea, în mod intuitiv, ciudată, întrucât mulți privesc discriminarea în privința prețurilor ca fiind inechitabilă. Acest lucru este mai puțin evident decât se crede în mod normal. Bishop oferă o formulare succintă a contraargumentelor.

^[98] (1981) 44 MLR 282, 287-288. A se vedea, de asemenea, BORK (*supra*, nota 41), p. 394-398; P. MUYSERT, „Price Discrimination – An Unreliable Indicator of Market Power” [2004] ECLR 353; M. LORENZ, M. LUBBIG și A. RUSSELL, „Price Discrimination, A Tender Story” [2005] ECLR 355.

**W. BISHOP, Price Discrimination under Article 86: Political Economy
in the European Court**

**(Discriminarea privind prețurile conform articolului 86: Economie
politică la Curtea de Justiție)^[99]**

Regula din *United Brands* impune ca orice monopolist care a procedat până acum la o discriminare în privința prețurilor între subpiețe naționale, să înceteze această practică. De aici înainte, un astfel de monopolist trebuie să perceapă același preț (cu luarea în considerare în mod corespunzător a diferențelor de cost). În general, monopolistii care practică discriminarea privind prețurile vor considera profitabil să impună prețuri mai mari în țările unde se realizează un venit mai mare (...) decât în țările unde se realizează un venit mai redus. (...) Să presupunem că acestor societăți li se impune acum să perceapă un singur preț. Aproape sigur prețul de maximizare a profitului se situează undeva între cel mai ridicat și cel mai scăzut preț discriminatoriu pe care le-ar putea percepe o astfel de societate (...). Gândiți-vă la efectul asupra distribuției venitului între țările cu venit ridicat și cele cu venit redus. Consumatorii germani de (să spunem) banane le primesc la un preț mai scăzut decât înainte. De asemenea, consumatorii germani care nu cumpărau înainte banane, acum le cumpără. Toți acești consumatori germani au o situație mai bună. Unii consumatori englezi care cumpărau înainte acum renunță să mai cumpere de pe piața relevantă, deoarece prețul este prea ridicat. Restul consumatorilor englezi plătesc mai mult. Toți acești consumatori englezi au o situație mai rea. Deci, deși efectele asupra eficienței sunt ambigue în acest exemplu, efectele privind distribuția sunt destul de clare: venitul este redistribuit în afara Angliei, spre Germania. Efectul general al hotărârii *United Brands* este clar – aceasta redistribuie venitul dinspre consumatorii din regiunile mai sărace ale Europei spre consumatorii din regiunile mai bogate.

Se poate susține că această opinie omite importanța creării unei *piețe unice*, de unde și opoziția Curții față de împărțirea piețelor de-a lungul liniilor naționale. Aceasta nu este însă, o justificare de la sine evidentă pentru toate aspectele jurisprudenței CEJ. Putem scăpa din vedere substanța, concentrându-ne asupra formei. Rațiunea existenței unei piețe unice în termeni economici era aceea de a crea o mai mare eficiență^[100].

Pentru această finalitate, eliminarea tipurilor de organizări de piață în care se păstrează barierele naționale arbitrare reprezintă un obiectiv al instituțiilor comunitare. Dar aceasta diferă foarte mult de perceperea unor prețuri diferite pe piețe separate din punct de vedere geografic doar pentru că piețele se întâmplă să coincidă cu țări diferite. De asemenea, nu este același lucru atunci când efectul interzicerii practicii respective ar putea provoca o distribuire greșită a resurselor într-o măsură mai mare și, cu siguranță, redistribuirea bunăstării de la cei săraci la cei bogați. Piața europeană comună a fost instituită ca un mijloc pentru finalitatea opusă, astfel că un apel general la acele mijloace nu poate justifica decizia.

(ii) Discriminarea în privința prețurilor: jurisprudență

**Cauza 27/76, *United Brands Company* și *United Brands Continentaal BV/Comisia*
[1978] ECR 207**

Starea de fapt a fost descrisă mai sus. UB a fost acuzată de discriminare în privința prețurilor. Ea transporta banane din America Centrală în Europa. Unele dintre acestea purtau marca „Chiquita”

^[99] BISHOP (*supra*, nota 98), 288-289, cu italice în original.

^[100] *Ibidem*.

și tindeau să se vândă cu un preț mai mare. UB vindea mărfurile proprietarilor de depozite de maturare, care le vindeau angrosiștilor, care la rândul lor le vindeau detailiștilor. Bananele soseau în două porturi, dar nu existau diferențe reale între costurile de descărcare. Comisia a pretins că UB vindea bananele la prețuri diferite în diferite state membre și că făcea aceasta fără a avea o justificare obiectivă. Esența răspunsului UB a constat în a susține că diferențele de preț reflectau forțele de piață, raportat la prețul mediu de piață estimat în fiecare stat; că Comunitatea nu instituise o piață unică a bananelor și că, prin urmare, nu se puteau evita diferențele între situațiile individuale ale cererii/ofertei din diferite țări.

CEJ

227. Deși nu reclamantei îi revine sarcina de a realiza o piață unică a bananelor, ea poate încerca să ia de la piață „atât cât poate suporta aceasta”, doar cu condiția să respecte regulile pentru reglementarea și coordonarea pieței prevăzute de tratat.

228. Dacă putem înțelege că diferențele în privința cheltuielilor de transport, fiscalității, taxelor vamale, salariilor forței de muncă, condițiilor de comercializare, diferențelor de paritate a monedelor, densității concurenței, pot duce eventual la niveluri diferite ale prețurilor de revânzare cu amănuntul în funcție de statele membre, acestea sunt elemente pe care UBC nu trebuie să le ia în considerare decât într-o măsură limitată, din moment ce ea vinde un produs perfect identic și în același loc către distribuitori/proprietari de depozite pentru maturare care – singuri – trebuie să suporte riscurile pieței consumatorilor.

229. Jocul ofertei și al cererii ar trebuie să se aplice, în esență, numai în fiecare etapă în care acesta se manifestă în mod real.

230. Mecanismele pieței sunt modificate dacă prețul este calculat luând în considerare legea ofertei și a cererii nu între vânzător (UBC) și cumpărător (distribuitori/proprietari de depozite pentru maturare), ci, sărind o etapă a pieței, între vânzător și consumatorul final.

231. Astfel, ca urmare a poziției sale dominante, UBC (...) putea impune, în fapt, prețul său de vânzare cumpărătorului intermediar (...).

232. Aceste prețuri discriminatorii, care variau în funcție de statele membre constituiau tot atâtea obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor, al căror efect era accentuat de clauza interzicând revânzarea bananelor în stare verde și de limitarea livrărilor cantităților comandate.

233. Astfel se crea o compartimentare rigidă a piețelor naționale la nivelul unor prețuri diferite în mod artificial, implicând pentru unii distribuitori/proprietari de depozite pentru maturare un dezavantaj în cadrul concurenței astfel denaturate, raportat la cea care ar fi putut fi.

Există o mare confuzie în acest fragment. Hotărârea nu ia deloc în considerare chestiunea generală dacă discriminarea în privința prețurilor poate fi benefică și raționamentul este știrbit de utilizarea greșită a conceptelor. Spre exemplu, este esențial pentru această hotărâre faptul că UB trebuia să țină cont numai într-o măsură limitată de numeroși factori care deosebeau diferitele piețe de vânzare cu amănuntul și că riscurile erau suportate în schimb de distribuitori/proprietari de depozite pentru maturare (pct. 228). Această idee este extrem de discutabilă. Un producător poate foarte bine să suporte riscul condițiilor diferite ale cererii existente la nivelul vânzării cu amănuntul. UB suporta aproape cu siguranță aceste riscuri. În cazul în care ar fi încercat să transfere aceste riscuri distribuitorilor, atunci ar fi trebuit să le acorde acestora stimulente financiare^[101]. La fel de problematice sunt trimiterile Curții la piețele în care oferta și cererea sunt extrem de evidente^[102].

^[101] BISHOP (supra, nota 98), 285-286.

^[102] Ibidem.

Cauza 85/76, Hoffmann-La Roche & Co AG/Comisia

[1979] ECR 461

Cauza avea ca obiect anumite practici abuzive ale HLR pe piața vitaminelor, un aspect al acesteia fiind practica HLS de a acorda reduceri.

CEJ

89. Pentru o întreprindere situată pe o poziție dominantă pe o piață, faptul de a lega – chiar și la cererea lor – cumpărătorii prin intermediul unei obligații sau promisiuni de a se aproviziona, pentru totalul sau pentru o parte considerabilă a necesităților lor, exclusiv de la întreprinderea respectivă, constituie un abuz de poziție dominantă în sensul articolului 86 din tratat, indiferent că această obligație este prevăzută pur și simplu sau că își găsește un contraechivalent în acordarea reducerilor.

La fel se întâmplă în cazul în care întreprinderea respectivă, fără a lega cumpărătorii printr-o obligație formală, aplică, fie în temeiul acordurilor anterioare încheiate cu acești cumpărători, fie în mod unilateral, un sistem de reduceri de fidelitate, adică reduceri legate de condiția ca clientul – oricare ar fi volumul de mărfuri cumpărate, semnificativ sau minim – să se aprovizioneze exclusiv pentru totalitatea sau o parte importantă a necesităților sale, de la întreprinderea aflată pe poziție dominantă.

90. Într-adevăr, angajamentele de aprovizionare exclusivă de această natură (...) sunt incompatibile cu obiectivul unei concurențe nenedaturate în cadrul pieței comune, deoarece nu se bazează (...) pe o prestație economică ce justifică această obligație sau acest avantaj, ci tind să elimine sau să restrângă posibilitatea cumpărătorului de a alege în ceea ce privește sursele sale de aprovizionare și să blocheze accesul pe piață al altor producători.

Spre deosebire de reducerile cantitative, legate exclusiv de volumul mărfurilor cumpărate de la producătorul vizat, reducerea de fidelitate tinde să împiedice, prin acordarea unui avantaj financiar, aprovizionarea clienților de la alți producători concurenți.

Mai mult decât atât, reducerile de fidelitate au ca efect aplicarea, în cazul partenerilor comerciali, a unor condiții inegale la prestații echivalente, prin faptul că doi cumpărători ale aceleiași cantități din același produs plătesc un preț diferit, în funcție de felul în care se aprovizionează, exclusiv de la întreprinderea aflată în poziție dominantă sau de la diferite surse de aprovizionare. (...)

91. Pentru a respinge constatarea conform căreia ar fi existat un abuz de poziție dominantă, nu se poate accepta interpretarea propusă de către reclamantă, potrivit căreia abuzul ar presupune ca utilizarea puterii economice conferite de o poziție dominantă să fie mijlocul prin care se realizează abuzul.

Noțiunea de abuz este o noțiune obiectivă, care vizează comportamentele unei întreprinderi în poziție dominantă, care sunt de natură să influențeze structura pieței în care, tocmai ca urmare a prezenței întreprinderii în cauză, gradul de concurență este deja slăbit și care au ca efect, prin recurgerea la mijloace diferite de cele care guvernează o concurență normală a produselor sau serviciilor pe baza prestațiilor agenților economici, să împiedice menținerea gradului de concurență încă existent pe piață sau dezvoltarea acestei concurențe.

CEJ, a reiterat astfel afirmația făcută în cauza *Continental Can*: nu era necesar să se demonstreze că abuzul fusese realizat prin puterea de piață a societății. Noțiunea de abuz era „obiectivă” și se putea aplica în cazul oricărui comportament care influența „structura” pieței și slăbea concurența. Antipatia CEJ față de discriminarea în privința prețurilor sub forma reducerilor de fidelitate reiese clar din fragmentul de mai sus^[103]. Acest raționa-

^[103] D. RIDYARD, „Exclusionary Pricing and Price Discrimination Abuses under Article 82 – An Economic Analysis” [2002] ECLR 286.

ment a fost urmat în cauze ulterioare^[104] și s-a decis că și un sistem de reduceri legate de cantitate poate contraveni art. 102, dacă nu se bazează pe considerente justificate din punct de vedere economic, în special dacă tinde, la fel ca reducerile de fidelitate, să împiedice un client să obțină aprovizionarea din altă parte^[105]. Anumite decizii au fost, însă, aspru criticate^[106] și a existat un îndemn general spre aplicarea unei abordări principiale, economice, în cazul politicilor de stabilire a prețurilor ale societăților dominante^[107]. Mai recent însă, CEJ a decis în cauza *Post Danmark*^[108] că faptul că o societate situată pe o poziție dominantă percepe prețuri diferite celor aflați în situații identice nu constituie în sine un abuz de excludere.

(D) ABUZUL ȘI PREȚUL DE ELIMINARE A COMPETENȚEI

Problema prețului de eliminare a concurenței a fost deja atins mai sus. Acum este momentul să ne concentrăm asupra acestui comportament abuziv. Akzo reprezintă cauza de referință în materie.

Cauza C-62/86, Akzo Chemie BV/Comisia

[1991] ECR I-3359

[A se avea în vedere renumerotarea ca urmare a Tratatului de la Lisabona:
art. 86 a devenit art. 102 TFUE]

Akzo, cu sediul în Țările de Jos, și ECS, o societate britanică mai mică, produceau peroxizi organici. Peroxidul de benzoil putea fi folosit atât pe piața făinii, cât și pe cea a plasticului. ECS a acționat inițial pe piața făinii, dar apoi a trecut pe piața plasticului în 1979 și a abordat pe unii dintre clienții lui Akzo. Aceasta a avut o întâlnire cu ECS, la care a amenințat-o că va adopta o acțiune agresivă pe piața făinii, dacă ECS nu se retrage de pe piața plasticului. ECS nu a luat în seamă amenințările pe care Akzo le-a pus în practică. Akzo a ținut anumiți clienți ai ECS pe piața făinii și le-a oferit acestora prețuri inferioare ratelor anterioare și inferioare costului total mediu. Akzo a subvenționat aceste prețuri reduse cu bani obținuți din sectorul plasticului. Ca urmare, activitatea economică a ECS a scăzut semnificativ. Curtea a citat testul abuzului de poziție dominantă din *Hoffmann-La Roche*, expus mai sus^[109] și apoi a apreciat după cum urmează:

CEJ

70. Rezultă că articolul 86 din Tratat interzice unei întreprinderi dominante să elimine un concurent și să își consolideze astfel poziția, recurgând la alte mijloace decât cele care țin de concuren-

[104] Cauza 322/81, *Michelin* (supra, nota 53); cauza T-228/97, *Irish Sugar* (supra, nota 37), pct. 111-114; cauza T-301/04, *Clearstream* (supra, nota 8); cauza C-52/07, *Kanal 5* (supra, nota 32), pct. 42-48; cauza T-155/06, *Tomra Systems ASA/Comisia Europeană* [2010] ECR II-4361, pct. 207-209; cauza T-286/09, *Intel Corp/Comisia Europeană* EU:T:2014:547, pct. 72-78.

[105] Cauza C-163/99, *Portugalia/Comisia* [2001] ECR I-2613; cauza T-219/99, *British Airways*, pct. 11, confirmată în cauza C-95/04 P, *British Airways*, pct. 62; cauza T-203/01, *Michelin*, pct. 53, pct. 58-62, 95.

[106] B. SHER, „Price Discounts and Michelin II: What Goes Around Comes Around” [2002] ECLR 482.

[107] J. TEMPLE LANG și R. O'DONOGHUE, „Defining Legitimate Competition: How to Clarify Pricing Abuses under Article 82 EC” (2002) 26 *Fordham IntLJ* 83.

[108] Cauza C-209/10, *Post Danmark A/S/Konkurrencerådet* EU:C:2012:172, pct. 30.

[109] A se vedea pp. 1194-1195.

ta bazată pe calitate. Din această perspectivă, însă, nu orice concurență prin intermediul prețurilor poate fi considerată ca fiind legitimă.

71. Prețurile inferioare mediei costurilor variabile (adică a celor care variază în funcție de cantitățile produse), prin intermediul cărora o întreprindere dominantă încearcă să elimine un concurent, trebuie considerate ca fiind abuzive. O întreprindere dominantă nu are, într-adevăr, niciun interes să aplice astfel de prețuri, în afară de acela de a-și elimina concurenții, pentru a putea apoi să ridice prețurile, profitând de situația sa monopolistă, din moment ce fiecare vânzare antrenează o pierdere, și anume totalitatea costurilor fixe (adică a celor care rămân constante, indiferent de cantitățile produse) și cel puțin o parte din costurile variabile aferente unității produse.

72. În plus, prețurile inferioare mediei costurilor totale, care includ costurile fixe și costurile variabile, dar sunt superioare mediei costurilor variabile, trebuie considerate ca fiind abuzive atunci când sunt fixate în cadrul unui plan care are ca scop eliminarea unui concurent. Aceste prețuri pot, într-adevăr, să înlăture de pe piață întreprinderi care sunt poate la fel de eficiente ca și întreprinderea dominantă, dar care, din cauza capacității lor financiare mai reduse, sunt incapabile să reziste concurenței care li se face.

CEJ a constatat că Akzo încălcăse aceste principii. Aceasta oferise clienților ECS prețuri mai scăzute decât propriile costuri medii totale sau variabile ale Akzo și făcuse aceasta cu scopul de a înlătura ECS de pe piața plasticului. Comportamentul Akzo era extrem de flagrant. Aceasta nu ar trebui, însă, să ne determine să subestimăm dificultățile pe care le prezintă prețul de eliminare a concurenței pentru politica concurențială.

În primul rând, există un dezacord continuu în ceea ce privește definiția adecvată a eliminării concurenței în termeni economici^[110]. Acest motiv de contestare poate face mai mult rău decât bine, din moment ce linia dintre concurența puternică în privința prețului și eliminarea ilegală a concurenței poate fi una subtilă^[111]. O societate dominantă poate considera că nu trebuie să se angajeze prea puternic într-o concurență în privința prețurilor, de teamă că aceasta ar putea-o expune la bănueli de abuz prin eliminarea concurenței, dat fiind că, pe baza testului Akzo, intenția prezintă o importanță crucială în cazul în care prețurile sunt inferioare costurilor medii totale, dar superioare costurilor medii variabile.

În al doilea rând, mai sunt cei care se întreabă dacă o societate rațională s-ar angaja în eliminarea concurenței. Câștigurile potențiale din succesul unei acțiuni de eliminare a concurenței par a fi simplu de imaginat: societatea dominantă scade prețurile, suferă o pierdere pe termen scurt, elimină o societate mai mică și apoi culege profituri ridicate de monopol. Realitatea economică este mai puțin sigură. Pentru ca eliminarea concurenței să constituie o strategie logică, fluxul viitor al profitului trebuie să depășească pierderile actuale suportate ca urmare a scăderii prețurilor. Aceasta este mai greu de realizat decât s-ar putea crede. În acest sens, eliminarea concurenței este un război de uzură, rezultatul fiind determinat de pierderile și rezervele corespunzătoare ale fiecăruia dintre comba-

[110] P. AREEDA și D. TURNER, „Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act: A Comment” (1975) 88 Harv LRev 697; F.M. SCHERER, „Predatory Pricing and the Sherman Act: A Comment” (1976) 89 Harv Lrev 869; O. WILLIAMSON, „Predatory Pricing: A Strategic and Welfare Analysis” (1977) 87 Yale LJ 284; J. BRODLEY și G. HAY, „Predatory Pricing: Competing Economic Theories and the Evolution of Legal Standards” (1981) 66 Cornell L Rev 738; E. MASTROMANOLIS, „Predatory Pricing Strategies in the European Union: A Case for Legal Reform” [1998] ECLR 211.

[111] După cum recunoaște Comisia în Documentul de dezbatere al DG Concurență (supra, nota 20), pct. 94-97; M. GRAVENGAARD, „The Meeting Competition Defence Principle – A Defence for Price Discrimination and Predatory Pricing” [2006] ECLR 658.

tanți: „războiul va fi *Blitzkrieg* numai dacă cel care caută să elimine concurența dispune de rezerve extrem de disproporționate în favoarea sa sau este capabil să provoace pierderi foarte disproporționate”^[112].

În al treilea rând, există obstacole reale în calea unei campanii de succes. Pierderile din timpul bătăliei vor fi mai mari pentru cel care caută să elimine concurența decât pentru victimă. Cel care caută să elimine concurența va trebui să cântărească posibilitatea intrării pe piață a altui concurent, în cazul în care urmărește să culeagă profituri excesive de monopol după ce a înlăturat combatantul inițial^[113]. Amenințarea unei alte eliminări ar putea constitui o barieră la intrare pentru eventualii concurenți, dar cu cât sunt mai mari profiturile de monopol culese acum de cel care caută să elimine concurența, cu atât mai mari sunt stimulentele pentru nou-veniți.

Dacă Akzo se comporta în mod rațional depinde de faptul dacă pierderile sale prezente erau compensate de câștigurile viitoare^[114]. Răspunsul este neclar. Pierderile din campanie ale celui care caută să elimine concurența vor fi însă mai reduse dacă poate face o discriminare în privința prețurilor, percepând prețuri mai mari clienților tradiționali și, în același timp, vândând clienții ECS cu prețuri mai reduse. Se pare că Akzo a făcut acest lucru, deși este mai discutabil cât timp ar fi putut menține această strategie.

CEJ a continuat cu propria strategie. Astfel, în cauza *Tetra Pak*^[115], ea a decis că Tetra Pak, un lider mondial în producerea de cartoane aseptice pentru alimente lichide și semilichide, folosisse în mod abuziv poziția sa dominantă prin intermediul politicii sale de fixare a prețurilor pentru cartoanele care nu erau aseptice. Societatea avea o poziție dominantă pe piața cartoarelor aseptice și a folosit profiturile de pe această piață pentru a subvenționa vânzările de pe piața cartoarelor care nu erau aseptice, vânzându-le pe acestea din urmă în pierdere, sub costul variabil mediu, în șapte state membre. CEJ a reiterat constatarea de la pct. 72 și 73 din cauza *Akzo*. S-a susținut că Comisia și TPI ar fi trebuit să țină cont de faptul dacă Tetra Pak avea vreo șansă reală să recupereze pierderile. Acest argument a fost respins de CEJ, care a reținut că trebuie să existe posibilitatea sancționării practicilor de eliminare a concurenței ori de câte ori a existat un risc de eliminare a concurenților și că acest obiectiv excludea așteptarea până când o astfel de strategie ducea la eliminarea efectivă a concurenților^[116].

Această constatare a fost reiterată în cauza *France Télécom*^[117], unde CEJ a decis că dovada recuperării pierderilor nu era necesară în vederea constatării unei practici de eliminare a concurenței în temeiul art. 102, deși posibilitatea unei astfel de recuperări ar putea fi relevantă pentru a decide dacă comportamentul era abuziv^[118]. Mai mult decât atât, în cauza *Deutsche Telekom*^[119], CEJ a decis că o întreprindere dominantă nu putea elimina de pe piață întreprinderi care erau la fel de eficiente ca întreprindere dominantă, dar care, datorită resurselor financiare mai reduse, erau incapabile să susțină concurența care li se făcea.

[112] BORK (*supra*, nota 41), 147; J. GLOCKNER și L. BRUTTEL, „Predatory Pricing and Recoupment under EC Competition Law – Per se Rules, Underlying Assumptions and the Reality: Results of an Experimental Study” [2010] ECLR 423.

[113] BORK (*supra*, nota 41), 149-155.

[114] R. RAPP, „Predatory Pricing and Entry Detering Strategies: The Economics of AKZO” [1986] ECLR 233.

[115] Cauza C-333/94 P (*supra*, nota 3).

[116] *Idem*, pct. 44.

[117] Cauza C-202/07 P (*supra*, nota 6), pct. 109-113.

[118] A se vedea, de asemenea, cauza C-52/09, *TeliaSonera Sverige* (*supra*, nota 68), pct. 40-45.

[119] Cauza C-280/08 P, *Deutsche Telekom AG/Comisia Europeană* [2010] ECR I-9555.

Cu toate acestea, abordarea din cauza *Post Danmark* a fost mai nuanțată^[120], CEJ conchizând că prețurile scăzute nu se consideră abuz de excludere doar ca urmare a faptului că prețul era mai scăzut decât costurile totale medii atribuite activității în cauză, dar mai ridicate decât costurile marginale medii ale activității respective. Era necesar să se examineze dacă acea politică de stabilire a prețurilor produce, fără o justificare obiectivă, un efect de excludere actual sau potențial, în detrimentul concurenței și, prin aceasta, în detrimentul intereselor consumatorilor.

(E) ABUZUL ȘI PREȚUL SELECTIV

Din cauze precum *Irish Sugar*^[121] rezultă că, în momentul evaluării legalității unei politici de prețuri selective, Tribunalul și CEJ vor ține cont de faptul că practica urmărea să elimine un concurent de pe piață. Această idee a fost confirmată în următoarea cauză.

Cauzele C-395-396/96 P, *Compagnie Maritime Belge Transports SA, Compagnie Maritime Belge SA și Dafra Lines A/S/Comisia*
[2000] ECR I-1365

Reclamantele erau membre ale unei conferințe maritime care deține o poziție dominantă asupra anumitor rute de transport din Africa. Ele erau acuzate de scăderea tarifelor de navlosire cu scopul de a elimina unicul concurent de pe piață.

CEJ

117. (...) în cazul în care o conferință maritimă aflată în poziție dominantă întreprinde o scădere selectivă a prețurilor, în vederea alinierii lor în mod intenționat la cele ale unui concurent, ea realizează un dublu profit. Pe de o parte, elimină principalul, dacă nu singurul, mijloc de concurență deschis întreprinderii concurente. Pe de altă parte, ea poate continua să solicite utilizatorilor prețuri superioare pentru serviciile care nu sunt amenințate de această concurență.

118. Nu este necesar, în cazul de față, să ne pronunțăm în general asupra împrejurărilor în care o conferință maritimă poate adopta în mod legitim (...) prețuri inferioare celor ale tarifului anunțat, cu scopul de a face față unui concurent care oferă prețuri mai atrăgătoare (...).

119. Este suficient să amintim că este vorba, în speță, de comportamentul unei conferințe care deține o cotă de peste 90% din piața în cauză și care nu are decât un singur concurent. De altfel, reclamantele nu au contestat niciodată în mod serios, ci într-adevăr au recunoscut în ședință, că obiectul comportamentului reproșat era acela de a elimina G & C de pe piață.

6. APĂRĂRI: JUSTIFICAREA OBIECTIVĂ, PROPORȚIONALITATEA ȘI EFICIENȚA

Articolul 102 nu are un echivalent al art. 101 alin. (3). Curtea și Comisia^[122] au aplicat însă conceptele de justificare obiectivă și proporționalitate, pentru a oferi o oarecare flexibili-

[120] Cauza C-209/10, *Post Danmark* (supra, nota 108), pct. 44.

[121] Cauza T-228/97 (supra, nota 37), pct. 114; cauza T-271/03, *Deutsche Telekom AG/Comisia* [2008] ECR II-477.

[122] Documentul de discuție al DG Concurență (supra, nota 20), pct. 77, 84; Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de executare abuzivă (supra, nota 20), pct. 28-31.

tate în aplicarea art. 102, care altfel ar fi fost prea draconică^[123]. Astfel, în cazul în care există o justificare obiectivă a comportamentului unei societăți dominante și aceasta este proporțională, atunci societatea va putea evita condamnarea^[124]. În vreme ce justificarea obiectivă și proporționalitatea însuflă art. 102 un plus de flexibilitate, aplicarea acestor concepte nu are loc de la sine. Decizia, spre exemplu, dacă un refuz de aprovizionare este justificat obiectiv și proporțional, va reflecta adeseori anumite presupuneri referitoare la importanța relativă a protecției concurenților și a consumatorilor sau la semnificația relativă a integrării de pe piața unică și a bunăstării consumatorilor. Comisia a arătat, mai recent, că ar trebui să existe o apărare bazată pe eficiență în contextul art. 102, cu condiția ca eficiența să compenseze efectele negative ale comportamentului respectiv^[125].

7. ARTICOLUL 102: REFORMA

În anul 2005, Comisia a întreprins o reevaluare a art. 102^[126]. Aceasta a fost considerată oportună, date fiind reevaluările art. 101 și a politicii privind fuziunile, precum și frământările legate de unele decizii luate în temeiul art. 102.

Documentul de discuție a dus la adoptarea de către Comisie a Orientărilor privind prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 în decembrie 2008^[127]. Filosofia Comisiei este aceea de a proteja consumatorii mai mult decât pe anume concurenți, dar aceasta necesită prevenirea producerii unui blocaj în procesul competitiv^[128]. Orientarea s-a concentrat asupra comportamentului de excludere care duce la un blocaj cu caracter anticoncurențial, definit ca „o situație în care accesul efectiv al concurenților actuali sau potențiali la resurse sau piețe este împiedicat sau eliminat ca urmare a comportamentului întreprinderii dominante datorită căruia întreprinderea dominantă ar putea fi în măsură să mărească în mod profitabil prețurile în detrimentul consumatorilor”^[129].

Orientările Comisiei analizează comportamentul unei întreprinderi dominante care ar putea duce la un astfel de blocaj anticoncurențial deși este dispusă să examineze argu-

^[123] A. ALBORS-LLORENS, „The Role of Objective Justification and Efficiencies in the Application of Article 82 EC” (2007) 44 CMLRev 1727.

^[124] A se vedea, e.g., cauza 27/76, *United Brands* (supra, nota 4); cauza T-65/89, *BPB* (supra, nota 85); cauza T-30/89, *Hilti* (supra, nota 35); cauza 311/84, *Centre Belge d'Etudes du Marché-Télémarketing (CBEM)/CLT SA* [1985] ECR 3261; cauza C-209/10, *Post Danmark* (supra, nota 108), pct. 41-42.

^[125] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de executare abuzivă (supra, nota 20), pct. 28-31; Documentul de discuție al DG Concurență (supra, nota 20); comisarul Kroes, „Preliminary Thoughts on Policy Review of Article 82”, discurs la Fordham Corporate Law Institute (septembrie 2005), 5, disponibil la <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/art82/index.html>.

^[126] Documentul de discuție al DG Concurență (supra, nota 20); DETHMERS și DODOO (supra, nota 29); B. SHER, „The Last of the Steam-Powered Trains: Modernising Article 82” [2004] ECLR 243; G. NIELS și H. JENKINS, „Reform of Article 82: Where the Link between Dominance and Effects Breaks Down” [2005] ECLR 605; A. MAJUMDAR, „Whither Dominance” [2006] ECLR 161.

^[127] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de executare abuzivă (supra, nota 20); A. EZRACHI, „The European Commission Guidance on Article 82 EC – The Way in which Institutional Realities Limit the Potential for Reform”, Oxford Legal Research Paper Series, Paper No 27/2009; L. LOVDAHL GORMSEN, „Why the European Commission's Enforcement Priorities on Article 82 EC should be Withdrawn” [2010] ECLR 45; M. KELLERBAUER, „The Commission's New Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC to Dominant Companies' Exclusionary Conduct: A Shift towards a More Economic Approach?” [2010] ECLR 175.

^[128] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de executare abuzivă (supra, nota 20), pct. 6; Documentul de discuție al DG concurență (supra, nota 20), pct. 1, 4, 55-56; comisarul Kroes (supra, nota 125), 3.

^[129] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de executare abuzivă (supra, nota 20), pct. 19.

mente în sensul că creșterile de eficiență contrabalansează efectele anticoncurențiale în fiecare tip de caz^[130]. Acordurile de exclusivitate, în special obligațiile de aprovizionare exclusivă, pot duce la un astfel de blocaj în cazul în care împiedică intrarea sau extinderea societăților rivale^[131], iar reducerile condiționate pot produce același impact^[132]. Blocajul concurențial poate interveni prin practicile de legare și grupare, prin care clienților care achiziționează un produs de la întreprinderea dominantă li se impune să achiziționeze și un alt produs. Comisia și-a semnalat intenția de a interveni în cazurile în care produsul care leagă și produsul legat sunt distincte și în cazurile în care practica de legare duce la un blocaj anticoncurențial^[133]. Eliminarea concurenței este un alt tip de blocaj anticoncurențial care apare în Orientările Comisiei^[134]. La fel este și refuzul de aprovizionare, inclusiv a clienților noi, dacă refuzul se referă la un produs care este necesar în mod obiectiv pentru a permite concurența pe o piață în aval, refuzul este susceptibil să elimine concurența pe piața în aval și dacă consumatorii vor fi prejudiciați^[135].

Reevaluarea a suscitat probleme mai largi referitoare la art. 102^[136], măsura în care ar trebui să se bazeze pe forme legale sau pe efectele economice și cât de mult limitează realitățile instituționale capacitatea de acțiune a Comisiei^[137]. Documentul de discuție declara că „în aplicarea art. 82, Comisia va adopta o abordare care se bazează pe efectele posibile asupra pieței”^[138], intenție ilustrată, până la un anumit punct, de tratamentul acordat anumitor tipuri de abuz de excludere în cadrul Orientărilor ulterioare^[139]. Dacă aceasta merge suficient de departe pentru cei care susțin o abordare a art. 102 bazată pe efectele economice, este mai puțin sigur. Astfel, grupul economic consultativ privind politica concurenței (EAGCP) a susținut o abordare bazată pe economie, potrivit căreia evaluarea cazurilor nu se întreprinde pe baza formei pe care o îmbracă o anumită practică de comerț, legare, tranzacționare exclusivă etc., ci pe evaluarea efectelor anticoncurențiale pe care le generează și a măsurii în care acestea sunt compensate de creșteri ale eficienței^[140]. Preocupări similare sunt exprimate de Vickers:

**J. VICKERS, Abuse of Market Power
(Abuzul de putere de piață)^[141]**

Dreptul privind abuzul de putere de piață este departe de a fi constant. La acest moment, dreptul din Europa s-ar putea dezvolta în două mari direcții, cu un accent fie asupra formei, fie asupra efectului economic. Evoluția bazată pe formă a dreptului ar dezvolta în continuare descrieri ale comportamentului societăților dominante care trebuie evitate. Evoluția bazată pe economie ar clarifica principiile de bază din perspectiva efectelor economice actuale și potențiale, ar dezvolta,

^[130] *Idem*, pct. 28-31.

^[131] *Idem*, pct. 34-36.

^[132] *Idem*, pct. 37-45.

^[133] *Idem*, pct. 47-62; cauza T-201/04, *Microsoft* (*supra*, nota 8), pct. 842, 859-862, 867-869.

^[134] *Idem*, pct. 63-73.

^[135] *Idem*, pct. 81.

^[136] P. AKMAN, „Searching for the Long-Lost Soul of Article 82 EC” (2009) 29 OJLS 267.

^[137] EZRACHI (*supra*, nota 127).

^[138] Documentul de discuție al DG Concurență (*supra*, nota 20), pct. 4.

^[139] Prioritățile Comisiei în aplicarea art. 102 la practicile de executare abuzivă (*supra*, nota 20).

^[140] Raportul EAGCP „An Economic Approach to Article 82” (2005), disponibil la <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/art82/index.html>.

^[141] (2005) 115 *Economic Journal* 244, 259.

în mod explicit, pe baza acelor principii norme și metode care pot fi administrate practic și care ar putea fi aplicate diverselor cazuri concrete.

În concurența dintre abordările bazate pe economie și pe formă, prima prezintă puternice avantaje. Ea poate alinia dreptul cu scopul său economic și aceasta într-un mod coerent pe plan intern. Triumful formei asupra esenței, care are ca efect atât autorizarea conduitelor dăunătoare, cât și blocarea conduitelor benigne, poate fi împiedicat. De asemenea, poate furniza claritate la un nivel fundamental, nu superficial. Aceste avantaje vor fi realizate dacă dreptul european al concurenței privind abuzul de putere dominantă devine mai ferm ancorat în principii economice și în cazul în care acele principii sunt aplicabile în practică de către juriștii care activează în domeniu și de către instanțe.

A spune că dreptul privind abuzul de putere dominantă ar trebui să dezvolte o bază economică mai puternică nu este echivalent cu a spune că regulile de drept ar trebui înlocuite cu un proces decizional discreționar bazat pe orice se consideră a fi de dorit în termeni economici, de la caz la caz. Trebuie să existe reguli de drept în acest domeniu al politicii concurenței, nu în ultimul rând din motive de previzibilitate și responsabilitate. Astfel, problema nu se pune în sensul de „reguli” contra „discreție în a lua decizii”, ci cât de bine sunt fundamentate aceste reguli în economie. În acest scop, există un spațiu larg pentru ca analiza și cercetarea economică să contribuie la dezvoltarea dreptului privind abuzul de putere dominantă. Pentru a fi eficientă, însă, economia trebuie să contribuie într-un mod pe care agențiile de concurență și, în cele din urmă, instanțele, îl consideră practic pentru soluționarea cauzelor.

8. CONCLUZII

- i. În prezent, se acceptă unanim că art. 102 urmărește să protejeze consumatorii și nu anumiți concurenți și că aceasta necesită protecția procesului concurențial față de fenomenul închiderii pieței.
- ii. Soluționarea unei cauze în temeiul art. 102 implică, însă, probleme dificile legate de definirea pieței, stabilirea dominanței și înțelesul noțiunii de abuz.
- iii. Limitele răspunderii speciale care revine societăților dominante nu sunt clare din jurisprudență, făcând astfel dificil ca societatea dominantă să știe ce îi este permis și ce nu.
- iv. Există o dezbatere continuă cu privire la ramificațiile detaliate ale unei treceri de la abordarea bazată pe forma juridică, la cea a efectului economic în cadrul art. 102.
- v. Punerea în aplicare a art. 102 este supusă acum unui regim reformat, discutat în cadrul unui capitol anterior, la care facem trimitere^[142].

9. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

BELLAMY, C. și CHILD, G., *European Union Law of Competition* (editat de P. ROTH și V. ROSE, ed. a 7-a, Oxford University Press, 2013);

BISHOP, S. și WALKER, M., *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement* (ed. a 3-a, Sweet & Maxwell, 2010);

[142] A se vedea pp. 1180-1184.

- EZRACHI, A. (ed.), *Article 82: Reflections on its Recent Evolution* (Hart, 2009);
- FAULL, J. și NIKPAY, A. (ed.), *The EU Law of Competition* (ed. a 3-a, Oxford University Press, 2014);
- GOYDER, D., GOYDER, J. și ALBORS-LLORENS, A., *Goyder's Competition Law* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2009);
- JONES, A. și SUFRIN, B., *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2014);
- KORAH, V., *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice* (ed. a 9-a, Hart, 2007);
- MIDDLETON, K., RODGER, B. și MACCULLOCH, A., *Cases and Materials on UK and EC Competition Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2009);
- WHISH, R. și BAILEY, D., *Competition Law* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2012).

(b) Articole

- AKMAN, P., „Searching for the Long-Lost Soul of Article 82 EC” (2009) 29 OJLS 267;
- AKMAN, P., „The Role of Intent in the EU Case Law on Abuse of Dominance” (2014) 39 ELRev 316;
- ALBORS-LLORENS, A., „The Role of Objective Justification and Efficiencies in the Application of Article 82 EC” (2007) 44 CMLRev 1727;
- DOHERTY, B., „Just What Are Essential Facilities?” (2001) 38 CMLRev 397;
- EILMANSEBERGER, T., „How to Distinguish Good from Bad Competition under Article 82: In Search of Clearer and More Coherent Standards for Anti-Competitive Abuses” (2005) 42 CMLRev 49;
- EZRACHI, A., „The European Commission Guidance on Article 82 EC – The Way in which Institutional Realities Limit the Potential for Reform”, Oxford Legal Research Paper Series, Paper No 27/2009;
- GLOCKNER, J. și BRUTTEL, L., „Predatory Pricing and Recoupment under EC Competition Law – Per se Rules, Underlying Assumptions and the Reality: Results of an Experimental Study” [2010] ECLR 423;
- GRAVENGAARD, M., „The Meeting Competition Defence – A Defence for Price Discrimination and Predatory Pricing” [2006] ECLR 658;
- HEIT, J., „The Justifiability of the ECJ's Wide Approach to the Concept of Barriers to Entry” [2006] ECLR 117;
- HOWARTH, D. și MCMAHON, K., „«Windows Has Performed an Illegal Operation»: The Court of First Instance's Judgment in *Microsoft v Commission*” [2008] ECLR 117;
- KALLAUGHER, J. și SHER, B., „Rebates Revisited: Anti-Competitive Effects and Exclusionary Abuse under Article 82” [2004] ECLR 263;
- KELLERBAUER, M., „The Commission's New Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC to Dominant Companies' Exclusionary Conduct: A Shift towards a More Economic Approach?” [2010] ECLR 175;
- LORENZ, M., LUBBIG, M. și RUSSELL, A., „Price Discrimination: A Tender Story” [2005] ECLR 355;

- MONTI, G., „The Scope of Collective Dominance under Article 82” (2001) 38 CMLRev 131;
- MULLER, U. și RODENHAUSEN, A., „The Rise and Fall of the Essential Facility Doctrine” [2008] ECLR 310;
- RIDYARD, D., „Essential Facilities and the Obligation to Supply Competitors under UK and EC Competition Law” [1996] ECLR 438;
- RIDYARD, D., „Exclusionary Pricing and Price Discrimination Abuses under Article 82 – An Economic Analysis” [2002] ECLR 286;
- ROUSSEVA, E. și MARQUIS, M., „Hell Freezes Over: A Climate Change for Assessing Exclusionary Conduct under Article 102 TFEU” (2013) 4 Journal of European Competition Law and Practice 32;
- SUBIOTTO, R. și O'DONOGHUE, R., „Defining the Scope of the Duty of Dominant Firms to Deal with Existing Customers under Article 82” [2003] ECLR 683;
- TEMPLE LANG, J., „How Can the Problems of Exclusionary Abuses under Article 102 TFEU be Resolved?” (2012) 37 ELRev 136;
- TEMPLE LANG, J. și O'DONOGHUE, R., „Defining Legitimate Competition: How to Clarify Pricing Abuses under Article 82 EC” (2002) 26 Fordham Int LJ 83;
- TURNBULL, S., „Barriers to Entry, Article 86 EC and the Abuse of a Dominant Position: An Economic Critique of European Community Competition Law” [1996] ECLR 96;
- VICKERS, J., „Abuse of Market Power” (2005) 115 *Economic Journal* 244;
- WHISH, R., „Collective Dominance”, în D. O'KEEFE și A. BAVASSO (ed.), *Judicial Review in European Union Law* (Kluwer, 2000), Capitolul 37;
- WHISH, R. și SUFRIN, B., „Oligopolistic Markets and EC Competition Law” (1992) 12 YBEL 59.

DREPTUL CONCURENȚEI: CONCENTRĂRILE

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Controlul juridic al concentrărilor reprezintă o componentă importantă a politicii concurenței. Reglementarea concentrărilor la nivelul UE a fost, însă, mult timp așteptată^[1]. Articolele 85 și 86 CEE (în prezent art. 101 și art. 102 TFUE) nu cuprindeau nicio mențiune expresă referitoare la concentrări. Comisia a încercat să suplinească această lacună încă din anul 1973^[2]. Deși statele membre recunoșteau că este necesar controlul concentrărilor, ele nu ajungeau la un acord referitor la granițele dintre controlul concentrărilor la nivelul UE și cel la nivel național, precum și la forma exactă de control la nivelul UE.
- ii. CEJ a suplinit parțial lacuna rezultată din inacțiunea legislativă. Articolul 102 a fost invocat în cauza *Continental Can*^[3] pentru a sancționa concentrările realizate de o societate aflată în poziție dominantă. A durat mai mult până când Curtea a aplicat art. 101 în cazul concentrărilor. Principiul tradițional era că acesta nu se aplică în cazul acordurilor care aveau ca scop dobândirea proprietății. Acest principiu a fost zdruncinat de cauza *BAT*, în care CEJ și-a arătat disponibilitatea de a examina aplicabilitatea art. 101 în unele cazuri de preluare a acțiunilor^[4].
- iii. Regulamentul nr. 4064/89 a fost în sfârșit adoptat în decembrie 1989^[5]. Modificări ulterioare au avut loc și regimul actual poate fi găsit în Regulamentul nr. 139/2004 și alte reglementări care îl însoțesc^[6]. Majoritatea concentrărilor vor fi tratate conform acestui regulament, dar există încă posibilitatea utilizării art. 101 și art. 102 în unele cazuri.
- iv. Este important să înțelegem motivele politice aflate la baza controlului concentrărilor, care sunt examinate la începutul acestui capitol. Politica UE privind concentrările prezintă aspecte jurisdicționale, procedurale și materiale.

[1] A. JONES și B. SUFRIN, *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2014) 1134-1137.

[2] Propunerea Comisiei pentru un regulament al Consiliului de miniștri privind controlul concentrărilor dintre întreprinderi [1973] JO C92/1.

[3] Cauza 6/72, [1973] ECR 215.

[4] Cauzele 142 și 156/84, *British American Tobacco Co. Ltd. și R. J. Reynolds Industries Inc./Comisia* [1987] ECR 4487.

[5] [1989] JO L395/1.

[6] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 139/2004 din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (Regulamentul CE privind concentrările economice) [2004] JO L24/1.

- v. Problemele jurisdicționale se referă la tipurile de concentrări care sunt supuse regulamentului privind concentrările economice și raportul dintre controlul concentrărilor la nivelul UE și la nivel național.
- vi. Aspectele procedurale se referă la chestiuni cum ar fi modul în care trebuie făcută notificarea unei concentrări propuse și competențele de investigație deținute de Comisie.
- vii. Problemele de substanță ale politicii privind concentrările includ chestiuni cum ar fi testul pentru a stabili dacă o fuziune sau o concentrare ar trebui permisă și măsura în care trebuie luate în considerare creșterile de eficiență produse de concentrare.

2. CONTROLUL CONCENTRĂRILOR: RAȚIUNEA EXISTENȚEI ACESTEI POLITICI

Concentrările pot fi de trei tipuri. Concentrările orizontale sunt cele între societăți care fabrică aceleași produse și operează la același nivel al pieței. Concentrările verticale sunt cele între societăți care operează la niveluri de distribuție diferite ale pieței aceluiași produs. Concentrările conglomerate sunt acelea între societăți care nu au nicio legătură una cu cealaltă pe piața niciunui produs. Concentrările orizontale sunt probabil cele mai dăunătoare pentru procesul concurenței.

(A) ARGUMENTE ÎMPOTRIVA CONCENTRĂRILOR

O concentrare poate produce un *efect apreciabil asupra concurenței*. O concentrare orizontală poate permite noii entități să stabilească prețul și producția în același fel ca și o singură firmă monopolistă. În unele țări, se folosesc indici pentru măsurarea reducerii concurenței determinate de concentrare^[7]. Impactul concentrărilor verticale asupra concurenței este mai controversat^[8]. O concentrare verticală reprezintă o formă de integrare verticală: o societate poate stabili relații cu cele din avalul pieței printr-o serie de mijloace, începând cu contractul obișnuit, apoi acordurile de distribuție exclusivă, până la concentrarea verticală. O astfel de relație verticală poate fi potențial anticoncurențială, de exemplu prin închiderea magazinelor de desfacere pentru alți producători^[9], însă în literatura de specialitate se dezbate, de asemenea, cât de mult este prejudiciată concurența din cauza acestor relații verticale^[10]. Acest dezacord trece în domeniul concentrării verticale, din moment ce aceasta poate, de exemplu, să îmbunătățească distribuția unui produs de marcă și astfel să promoveze concurența între mărci. Există, de asemenea, un dezacord privind efectul concentrărilor conglomerate asupra concurenței. Astfel, în timp ce unii le consideră periculoase, permițând unei societăți bogate să subvenționeze încrucișat niște produse pentru a învinge pe nou-veniți, alții sunt sceptici dacă astfel de concentrări prejudiciază în vreun fel concurența^[11].

[7] Cel mai bine cunoscut dintre aceștia este Index-ul Herfindahl-Hirschman care este folosit în SUA.

[8] J. CHURCH, „The Impact of Vertical and Conglomerate Mergers on Competition” (2004), disponibil la http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/studies_reports/studies_reports.html.

[9] G. ABBAMONTE și V. RABASSA, „Foreclosure and Vertical Mergers” [2001] ECLR 214.

[10] A se vedea pp. 1162-1165.

[11] R. BORK, *The Antitrust Paradox* (Basic Books, 1978), Capitolul 12.

S. BISHOP, A. LOFARO și F. ROSATI, *Turning the Tables: Why Vertical and Conglomerate Mergers are Different*

(Schimbarea rolurilor: de ce concentrările verticale și cele orizontale sunt diferite)^[12]

Ar trebui să existe o prezumție economică în sensul că concentrările care nu sunt orizontale favorizează concurența. Această concluzie decurge dintr-o diferență fundamentală între concentrările orizontale și cele neorizontale. În timp ce concentrările orizontale înlătură o constrângere concurențială directă și cresc posibilitatea ca prețurile de după concentrare să crească în detrimentul consumatorilor, concentrările neorizontale nu fac acest lucru. Mai mult decât atât, efectul general al unei concentrări neorizontale este acela de a reduce prețurile, ca urmare a eliminării factorilor externi și a altor ineficiențe care ar fi putut exista anterior concentrării. Deși această idee nu sugerează că concentrările neorizontale favorizează întotdeauna concurența, ea indică totuși o prezumție economică (chiar dacă simplă) că astfel de concentrări sunt benefice pentru concurență.

Un alt motiv pentru reglementarea concentrărilor constă în faptul că acestea au fost folosite pentru a acapara *activele societății achiziționate* și, deși acest lucru poate fi în interesul pe termen scurt al acționarilor, există posibilitatea ca el să nu fie în interesul public pe termen lung. Astfel de preocupări au fost alimentate de studii empirice care arată că adesea concentrările nu produc câștigurile așteptate.^[13]

Politica regională constituie o a treia rațiune a existenței controlului concentrărilor. O concentrare poate duce la restructurarea fabricilor existente, cu efecte ulterioare asupra șomajului și a vitalității regionale. Un guvern poate folosi politica privind concentrările ca mijloc de menținere a unei distribuții echilibrate a bunăstării și a oportunităților de angajare pe cuprinsul țării.^[14]

(B) ARGUMENTE ÎN FAVOAREA CONCENTRĂRILOR

Concentrările pot, totuși, să consolideze eficiența economică într-o serie de moduri diferite^[15]. Ele pot facilita culegerea roadelor *economiilor de scară*. Societățile vor produce cel mai eficient atunci când pot maximiza economiile de scară. Acestea sunt economii care pot fi exploatate de societatea care are dimensiunile optime pentru acel tip de industrie. Un anumit produs poate fi, spre exemplu, fabricat mai eficient cu un anumit utilaj, dar acest utilaj poate necesita o anumită cifră de afaceri înainte să fie viabil din punct de vedere economic. Concentrările reprezintă o modalitate în care se poate profita de pe urma economiilor de scară.

Concentrările pot, de asemenea, să accentueze *eficiența de distribuire*. Spre exemplu, poate fi mai eficient pentru societatea producătoare care urmărește să își extindă ope-

[12] [2006] ECLR 403, 406.

[13] G. NEWBOULD, *Management and Merger Activity* (Cruthstead, 1970); G. MEES, *Disappointing Marriage: A Study of the Gains from Mergers* (Cambridge University Press, 1977); A. HUGHES, „Mergers and Economic Performance in the UK: A Survey of the Empirical Evidence 1950-1990”, în M. BISHOP și J. KAY (ed.), *European Mergers and Merger Policy* (Oxford University Press, 1993), Capitolul 1.

[14] Poate exista un conflict între politica regională și politica privind concurența, în special în cazul în care aceasta din urmă se concentrează exclusiv asupra impactului concentrărilor asupra concurenței fără a ține seama de alți factori.

[15] S. BISHOP, A. LOFARO, F. ROSATI și J. YOUNG, „The Efficiency-Enhancing Effects of Non-Horizontal Mergers” (Office for Official Publications of the European Communities, 2005).

rațiunile în avalul pieței, în sfera distribuției, să fuzioneze cu un distribuitor existent, în loc să învețe de la zero aptitudinile necesare în acest nou domeniu.

Există, de asemenea, o doctrină voluminoasă referitoare la relația dintre concentrări și *eficiența administrativă*^[16]. Argumentul este că amenințarea unei preluări este un îndemn pentru ca administrația să funcționeze în mod eficient. „Piața pentru controlul corporatist” ajută la promovarea eficienței economice: în cazul în care acționarii sunt mulțumiți de funcționarea administrației, ei nu vor dori să vândă unei alte societăți.

Regulamentul privind concentrările economice recunoaște caracterul inevitabil și dezirabil al concentrărilor în cadrul UE. Astfel, al treilea considerent al regulamentului admite că eliminarea barierelor interne va conduce la o reorganizare majoră a societăților; în timp ce al patrulea considerent declară că aceasta trebuie încurajată ca un mijloc de creștere a competitivității industriei UE pe piețele mondiale.

3. REGULAMENTUL NR. 139/2004: ASPECTE JURISDICȚIONALE

(A) CONCENTRAREA: GENERALITĂȚI

Regulamentul nr. 139/2004 nu se aplică decât în cazul în care există o concentrare. Această chestiune este tratată la art. 3 alin. (1)^[17]:

Se consideră că se realizează o concentrare în cazul în care modificarea de durată a controlului rezultă în urma:

- (a) fuzionării a două sau mai multe întreprinderi independente anterior sau părți ale unor întreprinderi sau
- (b) preluării, de către una sau mai multe persoane care controlează deja cel puțin o întreprindere sau de către una sau mai multe întreprinderi, fie prin achiziționarea de valori mobiliare sau de active, fie prin contract sau prin orice alte mijloace, a controlului direct sau indirect asupra uneia sau mai multor întreprinderi sau părți ale acestora.

Articolul 3 alin. (1) trebuie coroborat cu art. 3 alin. (2):

Controlul decurge din drepturi, contracte sau orice alte mijloace care, fie separat sau combinate și având în vedere considerentele de drept sau de fapt relevante, conferă posibilitatea exercitării unei influențe decisive asupra unei întreprinderi, în special prin:

- (a) dreptul de proprietate sau dreptul de folosință integrală sau parțială asupra activelor unei întreprinderi;
- (b) drepturi sau contracte care conferă o influență decisivă asupra structurii, voturilor sau deciziilor organelor unei întreprinderi.

Articolul 3 alin. (1) și (2) aduc o serie de situații diferite în sfera regulamentului și sancționează concentrările care au o dimensiune comunitară, indiferent dacă societățile au sau

^[16] F. EASTERBROOK și D. FISCHER, „The Proper Role of a Target's Management in Responding to a Tender Offer” (1991) 94 Harv LR 1161.

^[17] M. BROBERG, „Improving the EU Merger Regulation's Delimitation of Jurisdiction: Re-Defining the Notion of Union Dimension” (2014) 5 Journal of European Competition Law & Practice 261.

nu sediul în UE^[18]. Comisia a precizat, în plus, că determinarea dacă o concentrare există sau nu se bazează mai degrabă pe criterii calitative, decât cantitative, punând accent pe conceptul de control. În vederea acestei determinări, ea va ține cont de circumstanțe de drept și de fapt^[19].

Articolul 3 alin. (1) lit. a) acoperă cazul *concentrării totale*. Deși regulamentul nu definește termenul concentrare, acesta implică formarea unei întreprinderi din întreprinderi care anterior erau distincte. Comisia a precizat, însă, că art. 3 alin. (1) lit. a) se poate aplica în unele situații în care întreprinderile își păstrează personalitate juridică separată, dar creează în același timp o singură unitate economică^[20].

Articolul 3 alin. (1) lit. b) surprinde cazurile de *schimbare a controlului*. Acesta este un subiect complex, a cărui tratare detaliată poate fi găsită în altă parte^[21]. Esența acestui articol este următoarea. O schimbare a controlului poate duce la achiziționarea *controlului unic* de către o persoană sau o întreprindere. Această situație este ilustrată de cauza *Arjomari-Prioux/Wiggins Teape*^[22], în care Comisia a reținut că achiziția a 39% din acțiunile unei societăți era suficientă pentru a conferi unui cumpărător controlul, având în vedere că acțiunile rămase erau extrem de dispersate. TPI a subliniat în cauza *Cementbouw Handel*^[23] necesitatea de a demonstra că controlul îi conferea achizitorului o influență decisivă. Această afirmație a fost reiterată în cauza *Aer Lingus*, în care TPI a decis că achiziția de acțiuni trebuie să confere achizitorului o influență decisivă pentru ca art. 3 să fie aplicabil^[24]. Controlul cerut poate fi însă obținut într-o serie de etape interdependente, chiar dacă ele sunt distincte din punct de vedere juridic^[25]. De asemenea, este posibil ca două sau mai multe întreprinderi să preia *controlul în comun* asupra altei întreprinderi. Astfel, în cauza *Northern Telecom/Matra Telecommunications*^[26], s-a considerat că ambele societăți au preluat în comun controlul asupra Matra SA, deoarece era necesar consimțământul ambelor societăți-mamă pentru toate deciziile comerciale importante și pentru planurile financiare. Cauzele referitoare la controlul în comun ridică probleme dificile referitoare la măsura în care regulamentul sancționează societățile în comun.

(B) CONCENTRAREA: SOCIETĂȚILE ÎN COMUN

Societatea în comun nu reprezintă o exprimare artistică și acoperă o serie extinsă de acorduri comerciale, de la instituirea unei noi entități de către doi concurenți, până la un sistem de achiziționare în comun sau cercetare și dezvoltare în comun. Tocmai această sferă generoasă cauzează probleme pentru sistemele de concurență. Au existat dezbateri dacă acestea ar trebui tratate prin analogie cu cartelurile și dacă ar trebui privite ca fiind în esență o problemă de „comportament”, tratată în temeiul art. 101 sau ca o problemă „structurală”, tratată în temeiul regulamentului privind concentrările economice.

[18] Cauza T-102/96, *Gencor Ltd./Comisia* [1999] ECR II-753.

[19] Comunicarea jurisdicțională consolidată a Comisiei în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 privind controlul concentrărilor între întreprinderi [2008] JO C95/1, pct. 7, în continuare CJC.

[20] *Idem*, pct. 10.

[21] *Idem*, pct. 11-90; M. BROBERG, „The Concept of Control in the Merger Control Regulation” [2004] ECLR 741.

[22] Cauza IV/M25, [1991] 4 CMLR 854.

[23] Cauza T-282/02, *Cementbouw Handel & Industrie BV/Comisia* [2006] ECR II-319.

[24] Cauza T-411/07, *Aer Lingus Group plc/Comisia Europeană* [2010] ECR II-3691, pct. 63-65.

[25] Cauza T-282/02, *Cementbouw Handel* (*supra*, nota 23).

[26] Cauza IV/M249.

Abordarea regulamentului din 1989 a fost în sensul că aspectele structurale/de concentrare ale societăților în comun erau tratate în temeiul regulamentului privind concentrările economice, în timp ce aspectele de comportament/de cooperare referitoare la impactul produs asupra concurenței de coordonarea între întreprinderi independente, erau examinate în temeiul art. 101. Aceasta a determinat dificultăți reale^[27].

Abordarea a fost modificată în prezent, astfel că aspectele de concentrare și concurențiale ale societăților în comun pot fi examinate în limitele regulamentului privind concentrările economice: cele dintâi sunt tratate la art. 3 alin. (4), cele din urmă prin intermediul art. 2 alin. (4)-(5) din regulamentul din 2004. Prin urmare, competențele decizionale ale Comisiei cuprinse la art. 8 și limitele temporale precizate la art. 10 se aplică în cazul constatărilor realizate în temeiul art. 2 alin. (4). Articolul 3 alin. (4) din Regulamentul (CE) nr. 139/2004 prevede că:

Crearea unei societăți în comun care îndeplinește în mod durabil toate funcțiile unei entități economice autonome constituie o concentrare în sensul alineatului (1) litera b).

Articolul 2 alin. (4) din regulament dispune că:

În măsura în care crearea unei societăți în comun, reprezentând o concentrare în conformitate cu articolul 3, are ca obiect sau efect coordonarea comportamentului concurențial al întreprinderilor rămase independente, o astfel de coordonare este evaluată în conformitate cu criteriile din articolul 81 alineatele (1) și (3) din tratat, pentru a se stabili dacă operațiunea este sau nu compatibilă cu piața comună.

Articolul 2 alin. (5) prevede în continuare că:

La realizarea acestei evaluări, Comisia ia în considerare în special:

- dacă două sau mai multe societăți-mamă rețin, într-o măsură semnificativă, activitățile de pe aceeași piață ca și societatea în comun, sau de pe o piață situată în amonte sau în aval față de cea a societății în comun sau pe o piață vecină aflată în strânsă legătură cu această piață;
- dacă, prin coordonarea care reprezintă consecința directă a creării societății în comun, întreprinderile implicate au posibilitatea de a elimina concurența pentru o parte semnificativă a produselor sau a serviciilor în cauză.

Rămâne valabil faptul că o societate în comun nu va fi sancționată de regulamentul privind concentrările economice decât în cazul în care aceasta duce la crearea unei entități economice autonome care îndeplinește funcții în mod durabil. Societățile în comun duc la crearea entității economice independente respective. Aceste societăți în comun trebuie să funcționeze pe o piață în același mod general ca și alte întreprinderi de pe acea piață. Aceasta înseamnă că ele trebuie să dețină suficiente resurse financiare și de altă natură pentru a funcționa în mod durabil^[28]. Astfel de societăți în comun sunt cunoscute ca societăți în comun cu „funcționalitate deplină”. Aceste condiții nu sunt îndeplinite în cazul în care societatea în comun preia doar o anumită funcție din activitățile comerciale ale societăților-mamă, fără acces la piață, cum ar fi în cazul societăților în comun legate de

^[27] B. HAWK, „Joint Ventures under EEC Law”, Fordham Corporate Law Institute (Fordham University, 1991), 575-576.

^[28] CJC (supra, nota 19), pct. 92-94, 103-105.

cercetare și dezvoltare^[29]. Impactul sprijinului societăților-mamă asupra autonomiei operaționale a societății în comun trebuie determinat în contextul pieței relevante. Trebuie decis dacă societatea în comun îndeplinește funcții desfășurate în mod normal de alte întreprinderi de pe aceeași piață^[30].

O societate în comun cu funcționalitate deplină poate avea, de asemenea, trăsături de cooperare, în sensul că obiectul sau efectul societății în comun constă în coordonarea comportamentului concurențial al întreprinderilor independente. Trăsăturile de cooperare care amenință să restrângă concurența sunt evaluate în conformitate cu art. 2 alin. (4). Aceasta nu se va întâmpla în cazul în care societățile-mamă își transferă întreaga activitate comercială societății în comun. În situația inversă, în care societățile-mamă își mențin activitățile pe piața relevantă a produsului și pe cea geografică, există o mare probabilitate a unei astfel de coordonări^[31]. De asemenea, sunt posibile diferite poziții intermediare, cum ar fi în cazul în care societățile-mamă operează pe o piață în amonte sau în aval față de cea a societății în comun. Prin urmare, poate fi dificil de determinat care sunt acele societăți în comun care vor fi tratate ca fiind concentrări în sensul art. 3 alin. (4)^[32].

(C) CONCENTRĂRILE CU O DIMENSIUNE COMUNITARĂ

Pentru ca o concentrare să fie sancționată de regulamentul privind concentrările economice, aceasta trebuie să aibă o dimensiune comunitară. Aceasta este definită la art. 1 alin. (2) din Regulamentul nr. 139/2004:

O concentrare are dimensiune comunitară în cazul în care:

- (a) cifra de afaceri totală realizată la nivel mondial de toate întreprinderile implicate depășește 5.000 de milioane EUR și
- (b) cifra de afaceri totală realizată în Comunitate de către fiecare din cel puțin două întreprinderi implicate depășește 250 de milioane EUR, cu excepția cazurilor în care fiecare dintre întreprinderile implicate realizează mai mult de două treimi din cifra sa totală de afaceri la nivel comunitar într-unul și același stat membru.

Întinderea controlului UE privind concentrările este extinsă de art. 1 alin. (3). S-a apreciat că concentrările care se situau sub pragurile de la art. 1 alin. (2) puteau fi totuși examinate în temeiul legislațiilor privind concentrările din statele membre și că acest fapt putea fi costisitor și ducea la evaluări care veneau în conflict una cu alta în diferitele sisteme juridice^[33]. Extinzând întinderea controlului UE privind concentrările, astfel încât să cuprindă acele concentrări care ar putea produce un impact semnificativ în diferite state membre, s-a sperat ca impactul concurențial al unor astfel de concentrări să poată fi examinat pentru UE în ansamblul ei. Articolul 1 alin. (3) prevede:

[29] *Idem*, pct. 95.

[30] Cauza T-87/96, *Assicurazioni Generali SpA și Unicredito SpA/Comisia* [1999] ECR II-203, pct. 73.

[31] Cauza IV/M.088, *Elf Enterprise* [1991] JO C203/14.

[32] Cauza IV/M72, *Re Concentrarea dintre Sanofi și Sterling Drug Inc* [1992] 5 CMLR M1.

[33] CJC (*supra*, nota 19), pct. 126-127.

O concentrare care nu atinge pragurile prevăzute la alineatul (2) are dimensiune comunitară în cazul în care:

- (a) cifra totală de afaceri combinată realizată la nivel mondial de toate întreprinderile implicate depășește 2.500 de milioane EUR;
 - (b) în fiecare din cel puțin trei state membre, cifra totală de afaceri combinată realizată de toate întreprinderile implicate depășește 100 de milioane EUR;
 - (c) în fiecare din cel puțin trei state membre care sunt incluse la litera b), cifra totală de afaceri realizată de către fiecare din cel puțin două dintre întreprinderile implicate depășește 25 de milioane EUR și
 - (d) cifra totală de afaceri realizată în Comunitate de către fiecare din cel puțin două dintre întreprinderile implicate depășește 100 de milioane EUR,
- cu excepția cazurilor în care fiecare dintre întreprinderile implicate realizează mai mult de două treimi din cifra sa totală de afaceri la nivel comunitar într-unul și același stat membru.

Cifrele de la art. 1 alin. (2) și (3) pot fi revizuite^[34]. Cifra de afaceri este calculată în conformitate cu art. 5^[35]. Testul de la art. 1 alin. (2) și (3) este pur cantitativ: el nu arată, în sine, că o concentrare va fi considerată ca fiind contrară regulamentului. Criteriul substanțial este cuprins în art. 2, examinat mai jos. Aceste definiții pot aduce multe întreprinderi din afara UE în sfera regulamentului^[36].

(D) LEGĂTURA DINTRE CONTROLUL LA NIVELUL UE ȘI CEL NAȚIONAL ÎN PRIVINȚA CONCENTRĂRILOR

(i) Principiul general: „ghișeu unic”

Nu este de dorit ca aceeași concentrare să fie supusă investigațiilor conform unor sisteme diferite, la nivel UE și la nivel național. Prin urmare, este esențial pentru regulamentul privind concentrările economice ca concentrările cu dimensiune comunitară să fie investigate în general numai de către Comisie. Astfel, art. 21 alin. (1) prevede că Regulamentul nr. 139/2004 se aplică exclusiv concentrărilor astfel cum sunt definite la art. 3^[37]; art. 21 alin. (2) dispune că Comisia are competență unică privind adoptarea deciziilor prevăzute de regulament, sub rezerva controlului instanțelor Uniunii și art. 21 alin. (3) declară că, sub rezerva excepțiilor care vor fi examinate mai jos, niciun stat membru nu poate aplica legislația sa națională niciunei concentrări care are o dimensiune comunitară. Există însă o serie de excepții de la acest principiu general^[38]. Comisia a publicat o Comunicare în 2005, formulând considerentele de care ar trebui să se țină seama în momentul luării deciziei cu privire la aplicarea acestor excepții de la principiul „ghișeului unic”^[39].

[34] Regulamentul nr. 139/2004 (supra, nota 6), art. 1 alin. (5).

[35] CJC (supra, nota 19), pct. 157-205.

[36] A se vedea, e.g., cauza IV/M24, *Mitsubishi Corporation/Union Carbide Corporation* [1992] 4 CMLR M50; cauza IV/M69, *Kyowa Bank Limited/Saitama Bank Limited* [1992] 4 CMLR M105.

[37] Sub rezerva excepțiilor referitoare la societățile în comun care nu au o dimensiune comunitară și care au ca obiect sau ca efect coordonarea comportamentului concurențial al unor întreprinderilor care rămân independente.

[38] T. SOAMES și S. MAUDHUIT, „Changes in EU Merger Control: Part I” [2005] ECLR 57.

[39] Comunicarea Comisiei privind trimiterea cauzelor în privința concentrărilor [2005] JO C56/2.

(ii) *Protecția intereselor naționale „legitime”: articolul 21 alineatul (4)*

Articolul 21 alin. (4) permite statelor membre să adopte măsurile adecvate pentru a proteja interese legitime, altele decât cele luate în considerare în regulament, cu condiția ca ele să fie compatibile cu dreptul UE. Siguranța publică, pluralitatea mijloacelor de informare și normele prudențiale sunt enumerate ca interese legitime în acest sens. Orice alt interes public trebuie comunicat Comisiei, care trebuie să informeze statul membru cu privire la decizia sa în termen de douăzeci și cinci de zile lucrătoare.

(iii) *Trimiterea către autoritățile competente din statele membre, de către Comisie: articolul 4 alineatul (4)*

Articolul 4 alin. (4) din Regulamentul nr. 139/2004 prevede că înainte de notificarea unei concentrări, întreprinderile pot informa Comisia, prin intermediul unei cereri motivate, cu privire la faptul că respectiva concentrare poate afecta în mod semnificativ concurența pe o piață dintr-un stat membru care prezintă toate caracteristicile unei piețe distincte și, prin urmare, trebuie examinată, integral sau parțial, de acel stat membru.

Comisia transmite această cerere tuturor statelor membre. Statul membru menționat în memoriul motivat își exprimă acordul sau dezacordul. Cu excepția cazurilor în care statul membru în cauză își exprimă dezacordul, Comisia trimite cauza celui stat în vederea aplicării legislației sale naționale privind concurența, în cazul în care Comisia consideră că există o astfel de piață distinctă și că, pe piața în cauză, concurența poate fi afectată semnificativ de concentrare.

(iv) *Trimiterea către autoritățile competente din statele membre de către Comisie: articolul 9*

La momentul elaborării regulamentului, exista preocuparea că o concentrare ar putea să nu fie privită ca fiind dăunătoare din perspectiva UE, dar că putea fi totuși prejudiciabilă la nivel național. Articolul 9 alin. (1) prevede că Comisia poate trimite o concentrare notificată autorităților competente ale statelor membre. Articolul 9 alin. (2) fixează condițiile.

În termen de 15 zile lucrătoare de la data primirii unei copii a notificării, din proprie inițiativă sau la invitația Comisiei, un stat membru poate informa Comisia, care informează întreprinderile implicate:

(a) că o concentrare amenință să afecteze semnificativ concurența pe o piață din statul membru respectiv, care prezintă toate caracteristicile unei piețe distincte sau

(b) că o concentrare afectează concurența pe o piață din statul membru respectiv, care prezintă toate caracteristicile unei piețe distincte și care nu constituie o parte semnificativă a pieței comune.

Articolul 9 alin. (3) declară că este de competența Comisiei să decidă dacă există o astfel de piață și, de asemenea, dacă amenințarea relevantă pentru concurență există în realitate. Comisia poate fie să soluționeze ea însăși cazul, fie să îl trimită, parțial sau integral, autorităților naționale competente^[40]. Comisia a respins o serie de astfel de cereri din

^[40] Aceasta se face sub rezerva că Comisia va trimite cazul atunci când concentrarea afectează concurența pe o piață distinctă în cadrul unui stat membru care nu constituie o parte substanțială din piața comună, în cazul în care Comisia apreciază că o astfel de piață distinctă este afectată.

partea statelor membre^[41], dar a admis o solicitare din partea Regatului Unit^[42] și, începând cu anul 1996, art. 9 a fost utilizat mai mult^[43].

(v) *Trimiterea către Comisie la cererea întreprinderilor: articolul 4 alineatul (5)*

Articolul 4 alin. (5) din regulament prevede un mecanism prin care întreprinderile pot sugera că o concentrare ar trebui examinată de către Comisie. Astfel de întreprinderi pot informa Comisia că ar trebui să examineze o concentrare, astfel cum este definită la art. 3, care nu are dimensiune comunitară în sensul art. 1, atunci când concentrarea ar putea fi examinată în conformitate cu legislațiile naționale privind concurența a cel puțin trei state membre. Această informare poate fi făcută de către întreprinderi înainte de notificarea autorităților naționale competente. În cazul în care un stat membru își exprimă dezacordul în termen de cincisprezece zile lucrătoare, atunci cazul nu va fi trimis Comisiei. Dacă nu apare niciun astfel de dezacord, atunci se consideră că respectiva concentrare are dimensiune comunitară și va fi examinată de Comisie. În astfel de situații, niciunul dintre statele membre nu aplică concentrării legislația sa națională.

(vi) *Trimiterea către Comisie la cererea statelor membre: articolul 22*

Articolul 22 prevede că unul sau mai multe state membre pot solicita Comisiei să examineze orice concentrare, astfel cum este definită la art. 3, care nu are o dimensiune comunitară în sensul art. 1, dar care afectează schimburile comerciale între statele membre și amenință să afecteze semnificativ concurența pe teritoriul statului membru sau al statelor membre care formulează solicitarea. Cererea poate să provină de la autoritatea de concurență din statul membru^[44]. Ulterior Comisia poate decide să acționeze, atunci când consideră că sunt îndeplinite aceste criterii^[45].

Obiectul acestei dispoziții era acela de a oferi un mecanism pentru controlul concentrărilor în cazul în care nu există niciunul la nivel național. El este folosit rareori, având în vedere că majoritatea statelor dețin în prezent propriile sisteme de control al concentrărilor. Statul membru care înaintează cererea nu poate controla sau defini sfera cercetărilor Comisiei^[46] și, odată ce o astfel de cerere a fost făcută, statul membru nu mai poate aplica, în cazul acelei concentrări, legislația sa națională.

(E) UN ROL REZIDUAL PENTRU ARTICOLELE 101 ȘI 102 TFUE

Am văzut modul în care CEJ a utilizat art. 101 și art. 102 pentru a controla concentrările anterior regulamentului privind concentrările economice. Este necesar să examinăm eventuala sferă de aplicare a acestor articole în prezent^[47].

[41] A se vedea, e.g., cauza IV/M41, *Varta/Bosch* [1991] JO L320/26; cauza IV/M222, *Mannesman/Hoesch* [1993] JO L114/34.

[42] Cauza IV/M180, *Streetley plc/Tarmac* [1992] 4 CMLR 343. Pentru exemple în care Comisia a trimis concentrările în temeiul art. 9, a se vedea, e.g., *Rheinmetall/British Aerospace/STN Atlas* [1997] 4 CMLR 987; *REW/Thyssen/Larwerk* [1997] 4 CMLR 23.

[43] JONES și SUFRIN (*supra*, nota 1), pct. 1159-1163.

[44] Cauza T-22/97, *Kesko Oy/Comisia* [1999] ECR II-3775.

[45] Articolul 22 alin. (3).

[46] Cauza T-221/95, *Endemol Entertainment Holding BV/Comisia* [1999] ECR II-1299.

[47] JONES și SUFRIN (*supra*, nota 1), 1171-1172.

În ceea ce privește Comisia, art. 21 alin. (1) din Regulamentul nr. 139/2004 prevede că el se aplică exclusiv concentrărilor, astfel cum sunt definite la art. 3^[48], și că principalele reglementări de punere în aplicare referitoare la art. 101 nu sunt aplicabile. Regulamentul nu poate, însă, să înlăture art. 101 și art. 102, din moment ce acestea sunt dispoziții ale tratatului și există posibilitatea ca Comisia să aibă competența de a utiliza aceste dispoziții prin intermediul art. 104 și art. 105 TFUE^[49].

În ceea ce privește instanțele naționale, art. 101 și art. 102 au efect direct. Prin urmare, se poate întâmpla, de exemplu, ca o întreprindere confruntată cu o preluare ostilă să solicite o trimitere preliminară în temeiul art. 267 TFUE, susținând că aceasta încalcă art. 101 sau art. 102, chiar dacă preluarea nu s-ar încadra în sfera regulamentului privind concentrările economice^[50].

4. REGULAMENTUL NR. 139/2004: ASPECTE PROCEDURALE

(A) NOTIFICAREA PREALABILĂ

În scopul eficienței controlului concentrărilor, este necesar ca Comisia să fie informată cu privire la orice astfel de achiziție. Aceasta face obiectul art. 4 alin. (1), care se ocupă cu notificarea prealabilă. El prevede că concentrările care au dimensiune comunitară trebuie notificate înainte de punerea în aplicare și după încheierea acordului, anunțarea ofertei publice sau după preluarea pachetului de control. Articolul 4 alin. (3) impune Comisiei o obligație de a publica notificările despre care consideră că se încadrează în sfera regulamentului. Neîndeplinirea obligației de notificare prealabilă poate duce la aplicarea de amenzi, în temeiul art. 14 alin. (2) lit. a). Există un formular standard, cunoscut ca „formularul CO”, care este folosit pentru notificare. Acest formular impune părților să înainteze Comisiei anumite informații, inclusiv copii de pe documentația de realizare a concentrării, copii ale conturilor părților implicate și copii ale oricăror rapoarte care au fost pregătite în vederea concentrării^[51].

(B) SUSPENDAREA PE DURATA EXAMINĂRII

Eficiența controlului concentrărilor impune, de asemenea, ca concentrarea propusă să nu fie finalizată pe durata examinării de către Comisie. Articolul 7 alin. (1) prevede suspendarea unei concentrări înainte de notificare sau până ce a fost declarată compatibilă cu piața comună în temeiul unei decizii adoptate în conformitate cu art. 6 alin. (1) lit. b), art. 8 alin. (2) sau pe baza unei prezumții în conformitate cu art. 10 alin. (6). Articolul 14 alin. (2) permite Comisiei să impună amenzi severe pentru încălcarea acestei obligații. Efectul suspensiv al notificării este, însă, nuanțat de art. 7 alin. (3), care permite Comisiei să deroge de la art. 7 alin. (1). Această derogare poate fi făcută cu îndeplinirea anumitor condiții^[52].

[48] Sub rezerva precizărilor de la nota 37.

[49] JONES și SUFRIN (*supra*, nota 1), 1171-1172.

[50] *Idem*, 1171.

[51] Regulamentul Comisiei (CE) nr. 802/2004 din 7 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului Consiliului nr. 139/2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [2004] JO L133/1, art. 2-6 și Anexa I.

[52] A se vedea, e.g., Cauza IV/M42, *Kelt/American Express* [1991] 4 CMLR 740.

(C) EXAMINAREA

Există două etape ale examinării de către Comisie a concentrărilor notificate^[53]. Mai întâi are loc o examinare preliminară, în conformitate cu art. 6 alin. (1), iar Comisia poate decide că: concentrarea nu intră sub incidența regulamentului; concentrarea intră sub incidența regulamentului, dar nu este incompatibilă cu piața comună, sau concentrarea intră sub incidența regulamentului, există îndoeli grave privind compatibilitatea sa cu piața comună și, prin urmare, trebuie începută procedura^[54]. De regulă, aceste decizii trebuie adoptate în termen de douăzeci și cinci de zile lucrătoare de la data notificării, potrivit art. 10 alin. (1). Se prevede, de asemenea, o procedură simplificată în anumite tipuri de cazuri^[55].

Uterior, Comisia examinează concentrările în cazul cărora există îndoeli grave cu privire la compatibilitatea lor cu piața comună. Comisia are o serie de opțiuni, enumerate la art. 8. Ea poate decide că concentrarea sau societatea în comun nu încalcă criteriile materiale, sub rezerva unor eventuale modificări^[56] și Comisiei îi revine sarcina probei în astfel de situații^[57]. În cazul în care o astfel de constatare a Comisiei depinde de angajamente asumate de întreprinderi, aceste angajamente trebuie să elimine în întregime diminuarea semnificativă a concurenței^[58]. Comisia poate stabili că o concentrare este incompatibilă cu piața comună, deoarece împiedică în mod semnificativ concurența efectivă, în special prin crearea sau consolidarea unei poziții dominante sau deoarece o societate în comun nu beneficiază de art. 101 alin. (3) TFUE^[59]. Ea poate impune dizolvarea concentrării în anumite situații^[60] și are competența de a adopta măsuri provizorii pentru restabilirea sau menținerea unei concurențe efective în unele cazuri^[61]. Termenul general al unor astfel de decizii este de nouăzeci de zile lucrătoare de la data începerii procedurii^[62], iar dacă acesta nu este respectat, atunci concentrarea va fi considerată ca fiind compatibilă cu piața comună^[63]. Există drepturi de audiere înainte de adoptarea unei decizii^[64] și lista părților care pot fi implicate în procedură este destul de extinsă^[65]. Comisia trebuie să consulte un comitet consultativ pentru concentrări, care este alcătuit din câte unul sau

[53] S. MAUDHUIT și T. SOAMES, „Changes in EU Merger Control: Part 3” [2005] ECLR 144.

[54] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), art. 6 alin. (2) permite Comisiei să decidă că o concentrare propusă care a fost modificată nu mai ridică îndoeli grave cu privire la compatibilitatea sa cu piața comună și că, prin urmare, aceasta poate fi declarată compatibilă cu piața comună. Pot fi impuse condiții, iar decizia poate fi revocată în cazul în care nu se îndeplinesc condițiile.

[55] Comunicarea Comisiei privind o procedură simplificată de analiză a anumitor concentrări în temeiul Regulamentului nr. 139/2004 al Consiliului [2005] JO C56/32.

[56] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), art. 8 alin. (1)-(2); cauza IV/M190, *Re Concentrarea dintre Nestlé SA și Source Perrier SA* [1993] 4 CMLR M17; o decizie care constată că o concentrare este compatibilă cu piața comună poate, de asemenea, să includă restricțiile direct legate și necesare punerii în aplicare a concentrării, potrivit art. 8 alin. (1).

[57] Cauza T-102/96, *Gencor/Comisia* [1999] ECR II-753, pct. 318; cauza T-48/04, *Qualcomm Wireless Business Solutions Europe BV/Comisia* [2009] ECR II-2029, pct. 89-90.

[58] Cauza T-282/02, *Cementbouw Handel* (*supra*, nota 23).

[59] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), art. 8 alin. (3).

[60] *Idem*, art. 8 alin. (4).

[61] *Idem*, art. 8 alin. (5); cauza T-411/07 R, *Aer Lingus Group plc/Comisia* [2008] ECR II-411.

[62] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), art. 10 alin. (3). Există o serie de excepții de la această regulă de bază.

[63] *Idem*, art. 10 alin. (6), sub rezerva art. 9.

[64] *Idem*, art. 18.

[65] Regulamentul nr. 802/2004 (*supra*, nota 51), art. 11; cauza T-290/94, *Kayserberg SA/Comisia* [1997] ECR II-2137.

doi reprezentanți ai statelor membre, înainte de luarea oricărei decizii în temeiul art. 8 alin. (1)-(6), art. 14 și art. 15^[66].

(D) EXAMINAREA ȘI PUNEREA ÎN APLICARE

Comisiei i-au fost conferite competențe extinse de investigare și de punere în aplicare^[67]. Ea poate solicita informații (art. 11); poate desfășura inspecții la fața locului (art. 13) și poate impune amenzi considerabile (art. 14). Spre exemplu, se poate impune o amendă de până la 10% din cifra totală de afaceri a întreprinderilor vizate, în cazul în care părțile au realizat o concentrare declarată incompatibilă cu piața comună printr-o decizie adoptată în temeiul art. 8 alin. (3)^[68].

5. REGULAMENTUL NR. 139/2004: CRITERIILE MATERIALE

(A) DEFINIREA PIEȚEI

Multe dintre chestiunile identificate în cadrul discuției referitoare la art. 102 TFUE sunt relevante în cazul regulamentului privind concentrările. Astfel, va fi necesar să definim piața relevantă din perspectivă geografică și din perspectiva produsului și, de asemenea, în multe cazuri, va fi necesar să stabilim dacă există o poziție dominantă care a fost creată sau consolidată prin concentrare^[69]. Comisia face trimitere la unele dintre hotărârile de referință privind art. 102, atunci când decide în temeiul regulamentului privind concentrările economice, iar Comunicarea Comisiei privind definirea pieței relevante în sensul dreptului UE al concurenței, examinată anterior^[70], se aplică și în cazul regulamentului privind concentrările economice. Trebuie să existe o legătură de cauzalitate între crearea și consolidarea unei poziții dominante și efectul asupra concurenței^[71].

(B) TESTUL

Testul pentru a stabili dacă o concentrare este compatibilă cu piața comună se regăsește la art. 2 alin. (1)-(3) din Regulamentul nr. 139/2004, care ar trebui citit coroborat cu art. 2 alin. (4) expus anterior:

(1) Concentrările care intră în sfera de aplicare a prezentului regulament sunt evaluate în conformitate cu obiectivele acestui regulament și cu următoarele dispoziții, pentru a se stabili dacă sunt sau nu compatibile cu piața comună.

La efectuarea acestei evaluări, Comisia ia în considerare:

^[66] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), art. 19 alin. (3)-(4).

^[67] A se vedea, e.g., cauza C-477/10 P, *Comisia/Agrofert Holdings* EU:C:2012:394.

^[68] Articolul 14 alin. (2) lit. c).

^[69] I. KOKKORIS, „The Concept of Market Definition and the SSNIP Test in the Merger Appraisal” [2005] ECLR 209.

^[70] A se vedea pp. 1193-1194.

^[71] Cauzele C-68/94 și 30/95, *Franța/Comisia* [1998] ECR I-1375, pct. 110.

- a) nevoia menținerii și dezvoltării unei concurențe efective pe piața comună având în vedere, printre altele, structura tuturor piețelor vizate și concurența actuală sau potențială din partea întreprinderilor aflate pe teritoriul sau în afara Comunității;
- b) poziția pe piață a întreprinderilor implicate și puterea lor economică și financiară, alternativele disponibile furnizorilor și utilizatorilor, accesul acestora la surse de aprovizionare sau piețe și orice alte bariere legale sau de altă natură la intrarea pe piață, tendințele ofertei și cererii pentru bunurile și serviciile relevante, interesele consumatorilor intermediari și finali și evoluția progresului tehnic și economic, cu condiția ca acesta să fie în beneficiul consumatorului și să nu reprezinte un obstacol în calea concurenței.
- (2) O concentrare care nu ridică obstacole semnificative în calea concurenței efective pe piața internă sau pe o parte semnificativă a acesteia, în special ca urmare a creării sau consolidării unei poziții dominante, este declarată compatibilă cu piața comună.
- (3) O concentrare care ar ridica obstacole semnificative în calea concurenței efective de pe piața internă sau de pe o parte semnificativă a acesteia, în special ca urmare a creării sau consolidării unei poziții dominante, este declarată incompatibilă cu piața comună.

Formularea actuală a art. 2 alin. (2)-(3) diferă față de cea din regulamentul anterior privind concentrările economice. Formularea inițială folosea termeni legați de dominanță. Articolul 2 alin. (3) din regulamentul din 1989 prevedea că „este incompatibilă cu piața comună o concentrare care creează sau consolidează o poziție dominantă ca urmare a căreia concurența efectivă ar fi grav împiedicată pe piața comună sau pe o parte substanțială a acesteia”^[72].

Anterior adoptării regulamentului din 2004, au existat discuții semnificative dacă testul dominanței cuprins în regulamentul din 1989 ar trebui înlocuit cu un test „al slăbirii substanțiale a concurenței” (SSC) care fost adoptat în alte sisteme legale^[73]. Comisia a susținut că în realitate exista o diferență prea mică între testul dominanței și testul SSC^[74] și unii autori din mediul academic au pus la îndoială oportunitatea schimbării^[75]. O serie de autori au sprijinit, însă, testul SSC^[76], după cum au făcut și unele state membre^[77], o motivație fiind faptul că concentrările de pe piețele de tip oligopol puteau prejudicia concurența chiar și în cazul în care nu exista dominanță și nici o coordonare tacită între părți.

J. VICKERS, *Merger Policy in Europe: Retrospect and Prospect* (Politica concentrărilor în Europa: retrospectivă și perspectivă)^[78]

Concentrările în mediile oligopoliste pot reduce concurența atât prin efecte necoordonate, cât și prin efecte coordonate. (...) Dacă la un moment dat, concurenții A și B fuzionează, piața pierde concurența dintre A și B. Dacă a avut loc o criză de concurență în medii apropiat lor, acest efect

^[72] Regulamentul nr. 4064/89 (*supra*, nota 5).

^[73] I. KOKKORIS, „The Reform of the European Merger Control Regulation in the Aftermath of the *Airtours* Case – The Eagerly Expected Debate: SLC v Dominance Test” [2005] ECLR 37.

^[74] Cartea verde privind revizuirea Regulamentului Consiliului (CEE) nr. 4064/89, COM(2001) 745/6 final, pct. 160-167.

^[75] S. VOIGT și A. SCHMIDT, „Switching to Substantial Impediments to Competition can have Substantial Costs”

[2004] ECLR 584.

^[76] J. VICKERS, „Competition, Economics and Policy” [2003] ECLR 95; Z. BIRO și M. PARKER, „A New EC Merger Test? Dominance v. Substantial Lessening of Competition” [2002] Competition Law Journal 157.

^[77] K. FOUNTOUKAKOS și S. RYAN, „A New Substantive Test for EU Merger Control” [2005] ECLR 277.

^[78] [2004] ECLR 455, 459.

ar putea slăbi concurența în mod substanțial pe întreaga piață. Spre exemplu, în condițiile în care A și B nu mai concurează, C și D și-ar putea diminua eforturile concurențiale pe piață.

Astfel aveam ceea ce a ajuns să fie cunoscut ca problema decalajului – adică decalajul dintre scopul politic de a sancționa toate concentrările anticoncurențiale și capacitatea de a le sancționa folosind conceptul de dominanță, chiar și extins, așa încât să includă coordonarea tacită între două sau mai multe societăți. Existau trei abordări privind problema decalajul:

- negarea, cel puțin a importanței sale practice;
- elasticitatea verbală – acordarea unui sens suficient de larg conceptului de „dominanță”, în contextul concentrărilor, așa încât să acopere efectele necoordonate, precum și pe cele coordonate și dominanța unei singure societăți și
- modificarea testului, de la cel bazat pe dominanță, la o formulare bazată pe efectul direct asupra concurenței.

Rezultatul eforturilor depuse în direcția reformei a fost schimbarea concretizată acum la art. 2 din Regulamentul nr. 139/2004. Aceasta este mai largă decât formularea anterioară, din moment ce o concentrare poate fi interzisă în cazul în care ridică obstacole semnificative în calea concurenței efective, chiar dacă nu creează sau nu consolidează o poziție dominantă. Ea poate sancționa concentrările care generează efecte necoordonate asupra piețelor oligopoliste, chiar și în cazul în care societățile nu sunt dominante în mod colectiv^[79]. Totuși, art. 2 arată, de asemenea, că obstacolul semnificativ în calea concurenței poate apărea în special prin crearea sau consolidarea unei poziții dominante, păstrând astfel relevanța jurisprudenței anterioare^[80]. În realitate însă, numai douăzeci și patru de concentrări au fost interzise din 1990 și numai șase din 2004, ceea ce reprezintă mai puțin de 1% din aproximativ 5.000 de concentrări notificate^[81].

(C) CONCENTRĂRI ORIZONTALE:

EFECTE NECOORDONATE

Orientările Comisiei sunt obligatorii, cu condiția să fie în conformitate cu tratatul și regulamentul privind concentrările economice^[82]. Orientările fac distincție între efectele necoordonate și cele coordonate în momentul aplicării testului din Regulamentul nr. 139/2004.

Orientări privind evaluarea concentrărilor orizontale^[83]

22. Există două moduri principale în care concentrările orizontale pot crea obstacole semnificative în calea concurenței efective, în special prin crearea sau consolidarea unei poziții dominante:

(a) prin eliminarea constrângerilor concurențiale importante asupra uneia sau mai multor întreprinderi, care, astfel, ar deține o putere de piață mai mare, fără a recurge la un comportament coordonat (efecte necoordonate);

^[79] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), considerentul 25.

^[80] *Idem*, considerentul 26; Orientări privind evaluarea concentrărilor orizontale în temeiul Regulamentului Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [2004] JO C31/5, pct. 4.

^[81] Către un control mai eficace al concentrărilor economice, COM(2014) 449 final, pct. 6.

^[82] Cauza T-282/06, *Sun Chemical Group BV, Siegwark Druckfarben AG and Flint Group Germany GmbH/Comisia* [2007] ECR II-2149.

^[83] *Supra*, nota 80, pct. 22.

(b) prin modificarea naturii concurenței, astfel încât întreprinderile care anterior nu își coordonau conduita în prezent sunt mai susceptibile să se coordoneze și să crească prețurile sau aduc în orice alt fel prejudicii concurenței efective. O concentrare poate, de asemenea, să faciliteze coordonarea, făcând-o mai stabilă sau mai eficientă pentru acele întreprinderi care se coordonau, anterior concentrării (efecte coordonate).

(...)

Orientări privind evaluarea concentrărilor orizontale^[84]

Efecte necoordonate

24. O concentrare poate crea obstacole semnificative în calea concurenței efective de pe o piață, prin înlăturarea constrângerilor concurențiale importante asupra unuia sau mai multor vânzători, care, astfel, dobândesc o putere mai mare de piață. Efectul cel mai direct al concentrării va fi dispariția concurenței între întreprinderile implicate în concentrare. (...)

25. În general, o concentrare care generează astfel de efecte necoordonate creează obstacole semnificative în calea concurenței efective, prin crearea sau consolidarea poziției dominante a unei singure întreprinderi, una care, în mod tipic, ar deține o cotă de piață considerabil mai însemnată decât întreprinderea care, după încheierea concentrării, este primul său concurent. În plus, concentrările de pe piețele de oligopol care implică eliminarea constrângerilor concurențiale importante pe care părțile la concentrare le-au exercitat anterior una asupra celeilalte și o reducere a presiunii concurențiale asupra concurenților rămași poate, chiar și în cazul unei probabilități scăzute de coordonare între membrii oligopolului, să devină, de asemenea, un obstacol însemnat în calea concurenței. Regulamentul privind concentrările economice clarifică faptul că toate concentrările care generează astfel de efecte necoordonate trebuie declarate, de asemenea, incompatibile cu piața comună.

Comisia a enumerat apoi factorii relevanți pentru stabilirea faptului dacă o concentrare ar genera efecte necoordonate semnificative: dimensiunea cotei de piață deținute de societățile participante la concentrare; faptul dacă acestea sunt concurenți apropiați; ușurința cu care clienții ar putea trece la alți furnizori; capacitatea entității rezultate de a stânjeni extinderea concurenților și dacă concentrarea elimină o forță concurențială importantă. Apoi, Comisia a analizat efectele coordonate^[85].

Abordarea Comisiei poate fi exprimată prin evaluarea a două dintre deciziile sale. Acestea își păstrează relevanța chiar dacă au fost adoptate în temeiul regulamentului anterior privind concentrările economice, din moment ce dominanța prezintă în continuare importanță în cadrul actualului regulament privind concentrările economice. Putem începe prin examinarea unui caz în care concentrarea a fost aprobată.

Cauza IV/M57, Concentrarea între Digital Equipment International și Mannesman Kienzle GmbH

[1992] 4 CMLR M99

Digital Equipment International (DEIL), o filială în proprietate exclusivă a Digital Equipment Corporation (DEC), a încheiat un acord cu Mannesman Kienzle (MK) pentru a institui un parteneriat cu răspundere limitată conform dreptului german, Digital/Kienzle, care urma să fie deținut în proporție de 65% de către DEIL și 35% de către MK. Noua societate urma să preia

^[84] Idem, pct. 24, 25, 39.

^[85] Idem, pct. 27-38.

activitatea comercială a MK în domeniul calculatoarelor, MK urmând să se retragă din industria calculatoarelor (cu excepția imprimantelor). MK a fost de acord, de asemenea, să nu concureze cu Digital/Kienzle. DEC deținea mai puțin de 10% din piața calculatoarelor și această piață era relativ fragmentată în ansamblu, puține societăți deținând mai mult de 10%. Prin urmare, concentrarea propusă nu ridica îndoieli grave cu privire la compatibilitatea cu piața comună în acest domeniu. DEC era unul dintre furnizorii cei mai mari la nivel mondial de sisteme de calculatoare în rețea, dar MK era cu mult mai mică. Fragmentul care urmează se referă la piața stațiilor de lucru. Concentrarea a fost admisă în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera b) din Regulamentul nr. 4064/89.

COMISIA

19. Piața stațiilor de lucru este cea mai mică dintre cele patru piețe afectate în principal, dar dovedește cea mai înaltă rată de creștere anuală (mai mult de 30%). Aceasta este, de asemenea, cea mai concentrată piață în cadrul căreia DEC, Hewlett Packard și Sun Microsystems dețin o cotă totală de piață de aproximativ 80%. Cota de piață deținută de DEC a fost în ultimii trei ani în medie de 22%.

20. Este puțin probabil ca concentrarea să creeze sau să consolideze o poziție dominantă, deoarece condițiile de concurență nu se schimbă în mod semnificativ. Piața stațiilor de lucru este o piață destul de nouă, care a evoluat din piața calculatoarelor PC și a celor mici, în ultimii 10 ani. Cotele mari de piață în cadrul unei piețe cu evoluție recentă nu sunt neobișnuite și nu indică în mod necesar puterea de piață. De fapt, evoluția cotelor de piață ale celor trei societăți principale de-a lungul unei perioade de timp arată natura dinamică a acestei piețe. Au avut loc modificări constante, inclusiv o modificare a conducerii pieței.

21. DEC preia împreună cu MK numai un vânzător relativ redus, unul care este destul de nesemnificativ pentru menținerea concurenței pe această piață. (...) În sfârșit, barierele la intrare sunt relativ reduse pentru alți producători de sisteme de calculatoare, în special pentru cei care vând calculatoare PC și calculatoare mici cu utilizări multiple. Accesul pe piață pare a fi posibil chiar și pentru societățile de pe piețele adiacente. (...)

22. Astfel, și în ceea ce privește piața stațiilor de lucru, concentrarea nu ridică îndoieli grave cu privire la compatibilitatea sa cu piața comună.

La polul opus al spectrului putem examina o concentrare în privința căreia s-a constatat încălcarea art. 2 alin. (3) din Regulamentul privind concentrările economice din 1989.

Cauza IV/M53, Concentrarea între Aérospatiale SNI și Alenia-Aeritalia e Selenia SpA și de Havilland

[1992] 4 CMLR M2

Aérospatiale și Alenia controlau cel mai mare producător la nivel mondial de aeronave regionale cu turbopropulsor, ATR, și au încercat să preia societatea de Havilland, care se situa pe locul secund la nivel mondial pe această piață. Comisia a constatat că piața produsului era cea a avioanelor regionale cu turbopropulsor care aveau între douăzeci și șaptezeci de locuri, cu subpiețe pentru aeronave care aveau între douăzeci și treizeci și nouă de locuri, între patruzeci și cinzeci și nouă de locuri și peste șaptezeci de locuri. Piața geografică era piața mondială, cu excepția Chinei și a Europei de Est.

COMISIA

A. Efectul asupra poziției ATR

27. Concentrarea propusă ar consolida semnificativ poziția ATR pe piețele avioanelor de transport regional, în special pentru următoarele motive:

- cotă comună de piață mare pe piața aparatelor care au între 40 și 59 de locuri și în ansamblul pieței avioanelor de transport călători;
- eliminarea concurenței din partea societății de Havilland;
- acoperirea întregii game de avioane de transport regional;
- extinderea considerabilă a clientelei.

(a) Creșterea cotelor de piață

(...)

29. ATR și-ar mări de la aproximativ 30%, la aproximativ 50%, cota din întreaga piață mondială a avioanelor de transport regional care au între 20 și 70 de locuri. Concurentul cel mai apropiat (Saab) nu ar deține decât 19%. În aceste condiții, noua entitate ar deține jumătate din întreaga piață mondială și de mai mult de două ori și jumătate cota celui mai apropiat concurent.

30. Cota de piață combinată ar putea crește în continuare după concentrare. (...)

În eventualitatea unei concentrări între ATR și de Havilland, concurenții s-ar confrunta cu puterea combinată a celor două mari companii. Aceasta ar însemna că, în cazul în care o companie aeriană ar intenționa să facă o nouă comandă, concurenții s-ar confrunta cu gama combinată de produse a ATR și de Havilland. (...)

(b) Eliminarea concurenței din partea societății de Havilland

31. Din perspectiva avioanelor vândute, de Havilland este concurentul cel mai performant al ATR.

(...)

Părțile susțin că în cazul în care nu se realizează concentrarea propusă, chiar dacă de Havilland nu ar fi imediat lichidată, producția sa ar putea fi oprită de Boeing, astfel că de Havilland ar putea fi oricum eliminată în calitate de concurent, pe termen mediu sau lung. Fără a se pronunța dacă un astfel de considerent este sau nu relevant în conformitate cu articolul 2 din Regulamentul privind concentrările economice, Comisia apreciază că o astfel de eliminare nu este probabilă. (...)

(...)

(c) Acoperirea întregii serii de aeronave pentru transport

32. Noua entitate ATR/de Havilland ar fi singurul constructor de avioane pentru transport regional prezent pe toate piețele de avioane pentru transport regional definite mai sus.

(...)

(d) Extinderea clientelei

33. Concentrarea ar extinde în mod considerabil clientela ATR. Pe baza livrărilor actuale, părțile declară că ATR a livrat în prezent avioane pentru transport regional la 44 de clienți din întreaga lume și că de Havilland a livrat, astfel de avioane, la 36 de alți clienți, ceea ce în total, ajunge la 80 de clienți. (...)

Clientela este un element important al puterii de piață a unui constructor de avioane, dat fiind că odată ce un client a cumpărat un prim avion de la un constructor, el este cel puțin parțial legat de acesta (efectul lock-in).

(...)

B. Evaluarea intensității concurenței reziduale

34. Pentru a putea estima dacă noua entitate combinată va fi în măsură să acționeze în mod independent față de concurenții săi, ținând seama de poziția sa consolidată, trebuie să evaluăm puterea actuală și cea previzibilă a concurenților care rămân.

[Comisia a evaluat puterea celorlalți concurenți și a decis că era discutabil dacă aceștia ar putea genera o concurență efectivă pe termen mediu sau lung.]

(...)

D. Rezumatul privind efectele concentrării propuse pe piețele avioanelor de transport regional

51. Ca urmare a concentrării urmărite, entitatea combinată ATR/de Havilland va ocupa o poziție foarte puternică pe piața avioanelor de transport regional de 40 de locuri și peste, precum și în ansamblul pieței avioanelor de transport regional, atât la nivel mondial, cât și la nivel comunitar. Concurenții de pe aceste piețe sunt relativ slabi. Puterea de negociere a clienților este limitată. Combinarea acestor factori conduce la concluzia că noua entitate ar putea acționa într-o măsură semnificativă, independent față de concurenții și de clienții săi și că ea ar deține astfel, o poziție dominantă pe piețele avioanelor de transport regional, astfel cum au fost acestea definite. (...)

E. Accesul potențial pe piață

53. În mod general, o concentrare care conduce la crearea unei poziții dominante poate fi totuși compatibilă cu piața comună în sensul articolului 2 alineatului (2) din Regulamentul privind concentrările economice, dacă există indicii temeinice în sensul că această poziție este doar temporară și se va eroda rapid din cauza intrării probabile pe piață a unor concurenți puternici. [Comisia a concluzionat că nu exista o concurență potențială realistă pe piața avioanelor pentru transport regional în viitorul apropiat.]

Decizia Comisiei de a bloca această concentrare nu a fost acceptată fără rezerve. Majoritatea comitetului consultativ privind concentrările a fost de acord cu Comisia. Minoritatea și-a exprimat dezacordul, declarând că Comisia „nu protejează concurența, ci mai degrabă pe concurenții concentrării propuse”^[86], iar decizia a fost, de asemenea, criticată în mediul academic de Fox^[87]. Comisia a aprobat ulterior o societate în comun între Aérospatiale, Alenia și British Aerospace^[88].

(D) CONCENTRĂRILE ORIZONTALE: EFECTELE COORDONATE ȘI DOMINANȚA COLECTIVĂ

Comisia are în vedere aplicarea regulamentului privind concentrările economice în situații în care concentrarea generează efecte coordonate.

Orientări privind evaluarea concentrărilor orizontale^[89]

Efecte coordonate

39. Pe unele piețe, structura este de așa natură încât societățile comerciale consideră posibil, rațional din punct de vedere economic și, în consecință, preferabil, să adopte o conduită susținută de o acțiune pe piață, cu scopul de a vinde la prețuri ridicate. O concentrare pe o piață concentrată poate crea obstacole semnificative în calea concurenței efective, prin crearea sau consolidarea unei poziții dominante colective, deoarece aceasta crește probabilitatea ca societățile să-și coordoneze astfel comportamentul și să majoreze astfel prețurile, chiar fără să încheie un acord sau să recurgă la o practică concertată, în sensul articolului 81 din tratat. (...)

^[86] [1992] 4 CMLR M2, 35.

^[87] E. Fox, „Merger Control in the EEC – Towards a European Merger Jurisprudence”, în B. HAWK (ed.), Fordham Corporate Law Institute (Fordham University, 1991), Capitolul 28.

^[88] [1995] 4 CMLR 377.

^[89] *Supra*, nota 80, pct. 39.

40. Coordonarea poate îmbrăca diverse forme. Pe unele piețe, cea mai probabilă coordonare implică menținerea prețurilor deasupra nivelului concurențial. Pe alte piețe, coordonarea poate avea drept scop limitarea producției sau a nivelului noii capacități introduse pe piață. Societățile se pot coordona, de asemenea, prin divizarea pieței, de exemplu, în zone geografice, în funcție de caracteristicile clienților sau prin alocarea contractelor pe piețele care funcționează pe baza de licitații.

Ideea efectelor coordonate, astfel cum este ea ilustrată de dominanța colectivă, trebuie luată în considerare în contextul jurisprudenței anterioare. Comisia a adoptat punctul de vedere că regulamentul privind concentrările economice din 1989 includea dominanța colectivă în cazul în care concentrarea ducea la crearea sau consolidarea unei poziții dominante între părțile concentrării și o altă parte activă pe acea piață^[90]. Acesta a fost confirmat de către CEJ și TPI^[91].

Cauzele C-68/94 și 30/95, Franța/Comisia

[1998] ECR I-1375

K+S și MdK propuneau să participe la o concentrare. Ambele societăți operau pe piețele carbonului de potasiu și al sării geme. Comisia era preocupată că, în urma acestei concentrări, două entități vor beneficia de o poziție dominantă: K+S/MdK și o altă societate, SCPA. Reclamantele au susținut că regulamentul privind concentrările economice nu acoperea dominanța colectivă. De asemenea, au pretins că formularea regulamentului privind concentrările economice, spre deosebire de articolul 82, nu folosea expresia „una sau mai multe întreprinderi” și că istoricul legislativ al regulamentului privind concentrările economice din 1989 arăta că acesta nu era menit să acopere astfel de cazuri.

CEJ

166. (...) nu se poate deduce din textul articolului 2 din regulament că numai concentrările care creează sau consolidează o poziție dominantă individuală, adică o poziție dominantă deținută de părțile la concentrare, intră sub incidența regulamentului respectiv. Astfel, articolul 2 din regulament, în măsura în care vizează „concentrările care creează sau consolidează o poziție dominantă”, nu exclude în sine posibilitatea de a aplica regulamentul în cazurile în care concentrările conduc la crearea sau consolidarea unei poziții dominante colective, respectiv o poziție de dominare deținută de părțile la concentrare împreună cu o entitate terță față de această concentrare.

[CE] a constatat că istoricul legislativ nu este relevant și, prin urmare, că sfera articolului ar trebui analizată prin trimitere la scopul său și la structura generală. Ea a examinat considerentele regulamentului și a conchis că toate concentrările cu dimensiune comunitară care ar putea afecta structura concurenței în cadrul CE ar trebui să intre sub incidența regulamentului din 1989.]

171. Or, o concentrare care creează sau consolidează o poziție dominantă a părților interesate împreună cu o entitate terță la concentrare poate să se dovedească incompatibilă cu regimul de concurență nedenaturat vizat de tratat. Prin urmare, dacă s-ar admite că numai concentrările care creează sau consolidează o poziție dominantă a părților la concentrare sunt vizate de regulament, finalitatea acestuia (...) ar fi în parte anulată. (...)

^[90] Cauza IV/M190, Nestlé SA/Source Perrier SA [1993] 4 CMLR M17, pct. 112-115.

^[91] R. WHISH și B. SUFRIN, „Oligopolistic Markets and EC Competition Law” (1992) 12 YBEL 59; A. WINCKLER și M. HANSEN, „Collective Dominance under the EC Merger Control Regulation” (1993) 30 CMLRev 787; D. RIDYARD, „Economic Analysis of Single Firm and Oligopolistic Dominance” [1994] ECLR 255; C. CAFFARRA și K.-U. KUHN, „Joint Dominance: The CFI Judgment on Gencor/Lonhro” [1999] ECLR 355; R. WHISH, „Collective Dominance”, în D. O’KEEFE și A. BAVASSO (ed.), *Judicial Review in European Union Law* (Kluwer, 2000), Capitolul 37.

Cauza T-102/96, Gencor Ltd/Comisia
[1999] ECR II-753

O concentrare între două societăți care operau pe piața platinei a fost notificată. Comisia era preocupată că aceasta ar duce la o poziție dominantă colectivă între acestea și o altă societate, aceasta din urmă fiind cel mai important furnizor de platină la nivel mondial și principala concurență a celor două societăți care notificau concentrarea. TPI a urmat decizia CEJ, expusă mai sus, și apoi a oferit orientări cu privire la factorii relevanți, pentru a stabili dacă există o dominanță colectivă.

TPI

163. Atunci când se apreciază existența unei poziții dominante colective, Comisia trebuie să verifice, în conformitate cu o analiză prospectivă a pieței relevante, dacă operațiunea de concentrare cu privire la care este sesizată ar conduce la o situație în care concurența efectivă pe piața relevantă ar fi obstrucționată în mod semnificativ de întreprinderile implicate în concentrare și una sau mai multe întreprinderi terțe care dispun împreună, în special datorită factorilor de corelare dintre ele, au posibilitatea de a adopta aceeași politică pe piață și de a acționa într-o măsură apreciabilă în mod independent de ceilalți concurenți, de clienții lor și, în cele din urmă, de consumatori.

[TPI a reținut că existența unei cote mari de piață ar putea, în afara unor împrejurări excepționale, să indice dominanța: punctul 205.]

206. Este adevărat că, în contextul unui oligopol, deținerea unor cote de piață ridicate de către membrii oligopolului nu are, în mod necesar (...) aceeași semnificație (...). Cu toate acestea, în special în cazul unui duopol, deținerea unei cote de piață ridicate poate constitui de asemenea, în lipsa unor elemente care să dovedească contrariul, un indiciu foarte important al existenței unei poziții dominante colective.

[Reclamantele au susținut că Comisia nu ținuse cont de hotărârea TPI în cauza Sticla plată italiană^[92]. Ele susțineau că, în acea cauză, TPI ceruse anumite legături structurale, prin intermediul unor acorduri, licențe și altele asemenea, ca o condiție prealabilă pentru constatarea unei dominanțe colective. În cauza Gencor, TPI a respins acest argument, la punctele 273-275. El a statuat că în cauza Sticla plată italiană, legăturile structurale erau privite numai ca o modalitate în care ar putea fi dovedită dominanța colectivă.]

276. De altfel, pe plan juridic sau economic, nu există niciun motiv pentru a exclude din noțiunea de legătură economică relația de interdependență existentă între membrii unui oligopol restrâns în interiorul căruia, pe o piață cu caracteristici adecvate, în special în privința concentrării pieței, a transparenței și a omogenității produsului, sunt în măsură să își prevadă reciproc comportamentele și, prin urmare, sunt stimulați să își alinieze comportamentul pe piață, în special pentru a maximiza profitul comun prin restrângerea producției în vederea majorării prețurilor. Astfel, într-un asemenea context, fiecare operator știe că o acțiune puternic concurențială din partea sa, destinată creșterii cotei sale de piață (de exemplu, o reducere a prețurilor) ar provoca o acțiune identică din partea celorlalți, astfel încât inițiativa sa nu i-ar crea niciun avantaj. (...)

277. Această concluzie se impune cu atât mai mult în domeniul controlului concentrărilor, al cărui scop este de a împiedica apariția sau consolidarea unor structuri de piață anticoncurențiale. Respectivul structuri pot rezulta atât din existența unor legături economice, în sensul restrâns susținut de reclamantă, cât și din structuri de piață de tip oligopolist, în cadrul cărora fiecare operator poate deveni conștient de interesele comune și, în special, poate provoca o majorare a prețurilor fără a trebui să încheie un acord sau să recurgă la o practică concertată.

^[92] A se vedea pp. 1199-1200.

Din cauza *Gencor* reiese că dominanța colectivă poate cuprinde o înțelegere oligopolistă și că existența unor legături structurale între societățile relevante nu reprezintă o condiție necesară pentru aplicarea acestui concept. În cauza *Airtours*^[93], TPI a reținut că sunt necesare trei condiții pentru constatarea unei dominanțe colective: trebuie să existe suficientă transparență pe piață, astfel ca membrii oligopolului dominant să poată supraveghea comportamentul celorlalți membri; coordonarea tacită trebuie să fie durabilă în timp, cu suficiente stimulente pentru respectarea politicii comune^[94], și politica comună nu trebuie să fie pusă în pericol de reacția previzibilă a concurenților și a consumatorilor^[95].

În cauza *Impala*, TPI a declarat că, deși trebuie îndeplinite cele trei condiții din cauza *Airtours*, ele pot „să fie stabilite în mod indirect pe baza unui ansamblu de indicii și de elemente de probă, eventual chiar foarte eterogene, care privesc semne, manifestări și fenomene inerente prezenței unei poziții dominante colective”^[96]. Hotărârea a fost atacată în fața CEJ care a decis că TPI avea posibilitatea de a privi probele în acest fel, dar că acesta trebuie să își efectueze analiza cu precauție și să adopte o abordare bazată pe analiza unor eventuale strategii de coordonare plauzibile care ar putea exista în cazul respectiv^[97]. CEJ a oferit, de asemenea, orientări mai generale referitoare la condițiile din cauza *Airtours*.

Cauza C-413/06 P, Bertelsmann AG și Sony Corporation
of America/Independent Music Publishers and Labels Association (*Impala*)

[2008] ECR I-4951

Bertelsmann și Sony (B și S) intenționau să își grupeze activitățile în materia muzicii înregistrate. *Impala* s-a opus argumentând că aceasta ar duce la crearea unei poziții dominante colective. Comisia a considerat concentrarea ca fiind compatibilă cu piața comună, dar această decizie a fost anulată de TPI. B și S au sesizat CEJ care a confirmat hotărârile în cauzele *Franța/Comisia* și *Gencor*.

CEJ

122. O situație de poziție dominantă colectivă, care restricționează în mod semnificativ concurența efectivă pe piața comună sau pe o parte substanțială a acesteia, poate, așadar, să apară în urma unei concentrări, atunci când, luând în considerare caracteristicile pieței în cauză și modificarea pe care ar aduce-o acestor caracteristici prin realizarea concentrării, aceasta ar avea drept rezultat că, devenind conștient de interesele comune, fiecare membru al oligopolului respectiv ar considera drept posibil, rațional din punct de vedere economic și, prin urmare, preferabil să adopte în mod durabil aceeași linie de conduită pe piață în scopul de a vinde la prețuri mai mari decât prețurile concurențiale, fără să fie nevoit să încheie un acord sau să recurgă la o practică concertată în sensul articolului 81 CE și fără ca actualii sau potențialii concurenți sau chiar și clienții și consumatorii să poată reacționa în mod eficient.

123. Probabilitatea unei astfel de coordonări tacite este mai ridicată în cazul în care concurenții pot ajunge ușor la o percepție comună asupra modului în care trebuie să funcționeze coordonarea, în special în privința parametrilor susceptibili să facă obiectul coordonării avute în vedere. Într-adevăr, dacă nu ar putea ajunge în mod tacit la o înțelegere comună a modalităților de coor-

[93] Cauza T-342/99, *Airtours plc/Comisia* [2002] ECR II-2585, pct. 62.

[94] CAFFARRA și KUHN (*supra*, nota 91), 356-357.

[95] Condițiile din cauza *Airtours* apar în Orientările privind concentrările orizontale (*supra*, nota 80), pct. 41, 49-57.

[96] Cauza T-464/04, *Impala/Comisia* [2006] ECR II-2289, pct. 251.

[97] Cauza C-413/06 P, *Bertelsmann AG și Sony Corporation of America/Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)* [2008] ECR I-4951, pct. 127-129; J. GOLDING, „The *Impala* Case: A Quiet Conclusion but a Lasting Legacy” [2010] ECLR 261.

donare, concurenții ar trebui eventual să recurgă la practicile interzise la articolul 81 CE pentru a putea adopta o linie comună de conduită pe piață. În plus, având în special în vedere tentația ce poate exista pentru fiecare participant la o coordonare tacită de a devia de la această coordonare pentru a-și majora profitul pe termen scurt, trebuie să se aprecieze dacă o astfel de coordonare poate fi de durată. În această privință, întreprinderile care își coordonează comportamentele trebuie să fie capabile de a supraveghea într-o măsură suficientă dacă modalitățile coordonării sunt respectate. Transparența pe piață ar trebui, prin urmare, să fie suficientă pentru a permite în special fiecărei întreprinderi implicate să cunoască, în mod suficient de precis și imediat, evoluția comportamentului pe piață a fiecăruia dintre ceilalți participanți la coordonare. În plus, disciplina impune existența unui mecanism disuasiv credibil care să poată fi pus în aplicare dacă este detectat un comportament deviant. De altfel, reacțiile întreprinderilor care nu participă la coordonare, cum ar fi concurenții actuali sau viitori, precum și reacțiile clienților nu ar trebui să pună în discuție rezultatele așteptate ale coordonării.

[CE] a statuat că aceste criterii sunt compatibile cu cele stabilite în Airtours, care nu ar trebui aplicate mecanic.]

(...)

126. În această privință, aprecierea, de exemplu, a transparenței pe o piață anume nu ar trebui să se facă în mod izolat și abstract, ci ar trebui să se efectueze în lumina unui mecanism de posibilă coordonare tacită. Astfel, numai dacă se ține seama de o astfel de ipoteză este posibil să se verifice dacă eventualele elemente de transparență existente pe o piață pot efectiv să faciliteze stabilirea tacită a unei linii de conduită comune și/sau să permită concurenților respectivi să supravegheze în mod suficient dacă modalitățile unei astfel de linii de conduită sunt respectate. (...)

În orice caz, trebuie să remarcăm că Regulamentul nr. 139/2004 reduce necesitatea de a dovedi dominanța colectivă^[98]. El încorporează, după cum am văzut, atât efecte necoordonate, cât și efecte coordonate. Cele dintâi pot include comportamentul oligopolist chiar și în cazul în care nu există o coordonare sau dominantă^[99] și astfel, faptul că dominanța colectivă poate fi mai greu de dovedit va fi mai puțin important^[100].

(E) CONCENTRĂRILE VERTICALE ȘI CONGLOMERATE: EFECTE COORDONATE ȘI NECOORDONATE

Comisia a emis, de asemenea, orientări referitoare la concentrările verticale și conglomerate. Spațiul nu permite o examinare detaliată, dar esența abordării se prezintă după cum urmează.

Orientări privind evaluarea concentrărilor neorizontale^[101]

12. În primul rând, spre deosebire de concentrările orizontale, concentrările verticale sau conglomerate nu presupun pierderea concurenței directe dintre societățile care fuzionează în cadrul aceleiași piețe relevante (...).

[98] Regulamentul nr. 139/2004 (*supra*, nota 6), art. 2 alin. (3).

[99] Orientările privind concentrarea orizontală (*supra*, nota 80), pct. 25.

[100] S. BAXTER și F. DETHMERS, „Collective Dominance under EC Merger Control – After Airtours and the Introduction of Unilateral Effects is there still a Future for Collective Dominance?” [2006] ECLR 148.

[101] Orientări privind evaluarea concentrărilor neorizontale în temeiul Regulamentului Consiliului privind controlul concentrărilor economice dintre întreprinderi [2008] JO C265/7.

13. În al doilea rând, concentrările verticale și conglomerate oferă posibilități importante de sporire a eficienței. O caracteristică a concentrărilor verticale și a anumitor concentrări conglomerate constă în faptul că activitățile și/sau produsele societăților implicate sunt complementare unele față de celelalte. Integrarea activităților sau produselor complementare în cadrul unei singure societăți poate să producă creșteri semnificative ale eficienței și să promoveze concurența (...). Integrarea verticală poate (...) oferi un stimulent sporit în a urmări scăderea prețurilor și creșterea producției deoarece societatea integrată poate obține o parte mai mare din profit (...).

14. Integrarea poate, de asemenea, să scadă costurile operațiunilor și să permită o coordonare mai bună din perspectiva proiectării produsului, organizarea procesului de producție și modul în care sunt vândute produsele (...).

(...)

17. Există două moduri principale în care concentrările neorizontale pot genera obstacole semnificative în calea concurenței eficiente: efecte necoordonate și efecte coordonate.

18. Efectele necoordonate pot să apară în principal, atunci când concentrările neorizontale dau naștere unui *blocaj*. În cadrul prezentului document, termenul „blocaj” va fi folosit pentru a descrie orice situație în care accesul unui rival actual sau potențial la materie primă sau la piețe este îngreunat sau eliminat ca urmare a concentrării, reducând astfel capacitatea și/sau dorința acestor societăți de a concura. În urma unui astfel de blocaj, societățile implicate în concentrare (...) ar putea să mărească în mod profitabil prețul perceput consumatorilor. Aceste situații dau naștere unui impediment semnificativ în calea concurenței efective și prin urmare, sunt numite în continuare „blocaje anticoncurențiale”.

19. Efectele coordonate apar în cazul în care concentrarea modifică natura concurenței de așa manieră încât este mult mai probabil ca societățile care nu își coordonau anterior, comportamentele, să se coordoneze acum în vederea creșterii prețurilor sau pentru a prejudicia în alt mod concurența efectivă. O concentrare poate, de asemenea, să facă mai ușoară, mai stabilă sau mai eficientă coordonarea societăților care se coordonau și anterior concentrării.

(F) CONCENTRAREA ȘI CREȘTERILE DE EFICIENȚĂ

Anterior Regulamentului nr. 139/2004, nu era clar dacă creșterile de eficiență rezultate dintr-o concentrare ar putea fi luate în considerare^[102]. Argumentul pentru examinarea creșterilor de eficiență este acela că economiile relativ modeste de cost pot contrabalansa efectul creșterilor de preț în momentul aprecierii eficienței de distribuire^[103]. Problema a fost clarificată acum. Considerentul 29 din Regulamentul nr. 139/2004 declară:

Pentru a determina impactul unei concentrări asupra concurenței de pe piața comună este necesar să se ia în considerare orice creștere în eficiență demonstrată și potențială, invocată de întreprinderile implicate. Este posibil ca creșterile în eficiență generate de concentrare să contracareze efectele pe care le-ar fi avut altfel asupra concurenței, în special potențialele efecte negative asupra consumatorilor și ca, în consecință, concentrarea să nu ridice obstacole semnificative în calea concurenței efective de pe piața comună sau pe o parte semnificativă a acesteia, în special ca rezultat al creării sau al consolidării unei poziții dominante. Comisia ar trebui să publice orientări privind condițiile în care creșterea în eficiență poate fi luată în considerare la evaluarea unei concentrări.

[102] F. JENNY, „EEC Merger Control: Economies as an Antitrust Defense or an Antitrust Attack?”, în B. HAWK (ed.), Fordham Corporate Law Institute (Fordham University, 1992) 603.

[103] O. WILLIAMSON, „Economics as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs” (1968) 58 Am Econ Rev 18.

Comisia a publicat aceste linii directoare în Orientările privind concentrările orizontale^[104]. Trebuie îndeplinite trei condiții. Mai întâi, creșterile de eficiență trebuie să profite consumatorului în mod substanțial și oportun și trebuie să fie transferate consumatorului; cu cât este mai mare efectul potențial anticoncurențial al concentrării, cu atât mai mari și mai probabile trebuie să fie câștigurile de eficiență. A doua condiție este apartenența la concentrare, ceea ce sugerează ideea că creșterile de eficiență nu puteau fi obținute prin alternative mai puțin anticoncurențiale. A treia condiție este caracterul verificabil: Comisia trebuie convinsă că creșterile în eficiență se pot materializa și sunt suficient de semnificative încât să contracareze posibilele prejudicii pe care concentrarea le-ar putea aduce consumatorilor. Faptul că creșterile în eficiență pot fi avute în vedere este binevenit. Trebuie să recunoaștem, totuși, că obstacolele care trebuie depășite pentru a „salva” o concentrare notificată, pentru motive de eficiență, sunt semnificative^[105], chiar dacă unele concentrări au reușit aceasta^[106].

(G) CONCENTRAREA ȘI SOCIETĂȚILE AFLATE ÎN CRIZĂ

CEJ^[107] și Comisia^[108] au recunoscut că o concentrare altfel problematică ar putea fi compatibilă cu piața comună în cazul în care una dintre părți ar fi o întreprindere aflată în criză^[109]. Condiția esențială este ca deteriorarea structurii concurențiale care urmează concentrării să nu poată fi considerată ca fiind cauzată de aceasta, cum se întâmplă în cazul în care structura concurențială s-ar deteriora cel puțin în aceeași măsură și în absența concentrării.

Orientări privind evaluarea concentrărilor orizontale^[110]

90. Comisia consideră că următoarele trei criterii sunt deosebit de relevante pentru aplicarea „excepției întreprinderii în criză”. În primul rând: presupusa întreprindere în criză ar fi forțată să iasă de pe piață într-un viitor apropiat, din cauza dificultăților financiare, în cazul în care nu va fi preluată de o altă întreprindere. În al doilea rând: nu există opțiuni mai puțin anticoncurențiale de achiziționare decât concentrarea notificată. În al treilea rând: în absența concentrării, activele întreprinderii în criză ar ieși în mod inevitabil de pe piață.

(H) RELEVANȚA CONSIDERENTELOR CARE NŪ AU LEGĂTURĂ CU CONCURENȚA

Regulamentul nr. 139/2004, considerentul 23, instruește Comisia să își plaseze evaluarea în cadrul general al realizării obiectivelor tratatului expuse la art. 3 TUE. S-ar putea spune că aceasta permite Comisiei să aibă în vedere considerente sociale mai extinse. Cu toate

^[104] Orientările privind concentrările orizontale (*supra*, nota 80), pct. 76-88.

^[105] L. COLLEY, „From «Defence» to «Attack»? Quantifying Efficiency Arguments in Mergers” [2004] ECLR 342; M. KOCMUT, „Efficiency Considerations and Merger Control – Quo Vadis, Commission” [2006] ECLR 19; H. IVERSEN, „The Efficiency Defence in EC Merger Control” [2010] ECLR 370.

^[106] COMP/M.6570 – UPS/TNT Express, 30 ianuarie 2013; COMP/M.6360 – Nynas/Harburg, 2 septembrie 2013.

^[107] Cauzele C-68/94 și 30/95, Franța/Comisia [1998] ECR I-1375.

^[108] Cauza IV/M.2314, BASF/Pantochim/Eurodiol IP/01/984; cauza IV/M.2876, Newscorp/Telepiu IP/03/478.

^[109] I. KOKKORIS, „Failing Firm Defence in the European Union: A Panacea for Mergers” [2006] ECLR 494.

^[110] Orientările privind concentrările orizontale (*supra*, nota 80), pct. 90.

acestea, Comisia a adoptat perspectiva că concurența reprezintă principalul obiectiv al regulamentului^[111]. În măsura în care aceste aspecte sunt luate în considerare, atunci această evaluare va avea loc în cadrul Colegiului comisarilor^[112].

(I) MĂSURILE CORECTIVE

Pentru încălcarea regulamentului privind concentrările economice sunt disponibile măsuri corective structurale și comportamentale^[113]. Principiile care guvernează opțiunea Comisiei pentru astfel de măsuri sunt expuse în Comunicarea Comisiei^[114]. Părțile au, de asemenea, posibilitatea de a modifica o concentrare care încalcă regulamentul privind concentrările economice și de a-și asuma angajamente în fața Comisiei, dar pentru a fi acceptabile, astfel de angajamente trebuie să elimine efectul anticoncurențial al concentrării^[115].

6. CONTROLUL JUDICIAR

Deciziile Comisiei întemeiate pe regulamentul privind concentrările economice sunt supuse controlului instanțelor Uniunii, cu respectarea condițiilor obișnuite, în conformitate cu art. 263 TFUE^[116]. Instanțele UE au mărit intensitatea controlului judiciar în acest domeniu și au insuflat o mai mare vigoare, decât până acum, controlului pentru eroare vădită^[117]. Aceasta reiese din hotărâri cum ar fi *Airtours*^[118], *Tetra Laval*^[119] și alte cauze^[120]. Astfel, în cauza *Tetra Laval*, CEJ a declarat că^[121]:

Deși Curtea recunoaște Comisiei o margine de discreție în materie economică, aceasta nu înseamnă că instanța comunitară trebuie să se abțină de la exercitarea controlului judiciar în legătură cu interpretarea dată de către Comisie datelor de natură economică. Într-adevăr, instanța comunitară trebuie, în special, să verifice nu numai exactitatea materială a elementelor de probă invocate, fiabilitatea și coerența lor, ci și dacă aceste elemente constituie totalitatea datelor pertinente care trebuie luate în considerare pentru a aprecia o situație complexă și dacă acestea sunt de natură să fundamenteze concluziile la care s-a ajuns. Un astfel de control este cu atât mai necesar în cazul unei analize prospective cerute de examinarea unui proiect de concentrare cu efect conglomerat.

^[111] JONES și SUFRIN (*supra*, nota 1), 1239-1241.

^[112] *Idem*, 1240-1241.

^[113] D. WENT, „The Acceptability of Remedies under the EC Merger Regulation: Structural versus Behavioural” [2006] ECLR 455; W. WANG și M. RUDANKO, „EU Merger Remedies and Competition Concerns: An Empirical Assessment” (2012) 18 ELJ 555.

^[114] Comunicarea Comisiei privind măsurile corective admisibile în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului și în temeiul Regulamentului (CE) nr. 802/2004 al Comisiei [2008] JO C267/1

^[115] Cauza T-282/02, *Cementbouw Handel* (*supra*, nota 23).

^[116] Capitolul 14-15; cauza T-177/04, *Easy Jet Co Ltd/Comisia* [2006] ECR II-1931; cauza T-224/10, *Association belge des consommateurs test-achats ASBL/Comisia Europeană EU:T:2011:588*.

^[117] Judecătorul B. VESTERDORF, „Certain Reflections on Recent Judgments Reviewing Commission Merger Control Decisions”, în M. HOSKINS și W. ROBINSON (ed.), *A True European, Essays for Judge David Edward* (Hart, 2003), Capitolul 10.

^[118] Cauza T-342/99, *Airtours plc/Comisia* [2002] ECR II-2585.

^[119] Cauza C-12/03 P, *Comisia/Tetra Laval* [2005] ECR I-987.

^[120] Cauza T-464/04, *Impala* (*supra*, nota 96); cauza T-210/01, *General Electric Company/Comisia* [2005] ECR II-5575; cauza T-282/06, *Sun Chemical* (*supra*, nota 82), pct. 60; cauza T-48/04, *Qualcomm Wireless* (*supra*, nota 57); cauza T-145/06, *Omny AG/Comisia* [2009] ECR II-145; cauza C-413/06 P, *Bertelsmann* (*supra*, nota 97), pct. 144-145.

^[121] Cauza C-12/03, *Tetra Laval* (*supra*, nota 119), pct. 39.

Spațiul exclude o analiză detaliată a acestui subiect, care poate fi găsită în altă parte^[122]. Pentru moment, este suficient să arătăm că Tribunalul desfășoară în prezent un control foarte detaliat al modului de adoptare a deciziilor Comisiei și că, deși acesta este întreprins în mod oficial ca referitor la eroarea vădită, este clar că controlul judiciar desfășurat cu ocazia acestui motiv de anulare s-a schimbat față de cel desfășurat în jurisprudența anterioară. Instanțele UE rămân, însă, reticente în a constata că, în scopul angajării răspunderii extracontractuale, este suficientă o eroare a Comisiei în evaluarea probelor economice în temeiul regulamentului privind concentrările economice^[123].

7. CONCLUZII

- i. Politica privind concentrările presupune în mod necesar anumite alegeri. Aceste alegeri sunt legate de toate aspectele importante ale controlului concentrărilor.
- ii. Din *perspectivă jurisdicțională*, Regulamentul nr. 139/2004 cuprinde prevederi mai sofisticate, menite să garanteze că o concentrare este cercetată de autoritatea cea mai bine plasată la nivelul UE sau la nivel național.
- iii. Din *perspectivă procedurală*, el reflectă necesitatea notificării imediate, combinate cu competențe adecvate de investigare, pentru ca controlul Uniunii să poată fi eficient. Aceasta stă în balanță cu nevoia de promptitudine în aplicarea competențelor UE, din moment ce sunt în joc decizii comerciale importante. Termenele speciale în temeiul regulamentului privind concentrările economice servesc acestui imperativ.
- iv. Din *perspectivă materială*, Regulamentul nr. 139/2004 încorporează alegeri importante de natură economică, socială și politică, ilustrate de testul modificat pentru aplicarea regulamentului, de includerea explicită a unei apărări bazate pe creșterea eficienței și de prevalența acordată considerentelor concurențiale, cu excluderea, în general, a altor considerente de natură socială.
- v. Instanțele UE continuă să joace un rol important în acest domeniu, parțial prin intermediul interpretării teleologice acordate regulamentului privind concentrările economice și parțial prin intermediul intensității crescute a controlului judiciar pe care îl aplică în temeiul art. 263 TFUE.
- vi. În anul 2014, Comisia a publicat Cartea albă pentru revizuirea politicii concentrărilor. Principalele sale propuneri erau competența de a aborda achizițiile anticoncurențiale de pachete minoritare de acțiuni prin intermediul unui sistem punctual de transparență și eficientizarea sistemului de trimitere a cauzelor prin simplificarea procedurii de la art. 4 alin. (5) și prin modificarea art. 22 astfel încât să accentueze aderarea la principiul ghișeului unic^[124].

^[122] P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford: University Press, 2012), Capitolul 14; S. VOLCKER și C. O'DALY, „The Court of First Instance's Impala Judgment: A Judicial Counter-Reformation in EU Merger Control” [2006] ECLR 589; J. KILLICK, „The GE/Honeywell Judgment – In Reality another Merger Defeat for the Commission” [2007] ECLR 52.

^[123] Cauza T-212/03, *My Travel Group plc/Comisia* [2008] ECR II-1967.

^[124] Către un control mai eficace al concentrărilor economice (*supra*, nota 81).

8. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

BROBERG, M., *The European Commission's Jurisdiction to Scrutinise Mergers* (ed. a 3-a, Kluwer, 2006);

COOK, J. și KERSE, C., *EC Merger Control* (ed. a 5-a, Sweet & Maxwell, 2009);

JONES, A. și SUFRIN, B., *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (ed. a 5-a, Oxford University Press, 2014);

WHISH, R. și BAILEY, D., *Competition Law* (ed. a 7-a, Oxford University Press, 2012).

(b) Articole

BAILEY, D., „Standard of Proof in EC Merger Proceedings: A Common Law Perspective” (2003) 40 CMLRev 845;

BISHOP, S., LOFARO, A. și ROSATI, F., „Turning the Tables: Why Vertical and Conglomerate Mergers are Different” [2006] ECLR 403;

BROBERG, M., „Improving the EU Merger Regulation's Delimitation of Jurisdiction: Re-Defining the Notion of Union Dimension” (2014) 5 Journal of European Competition Law & Practice 261;

COLLEY, L., „From «Defence» to «Attack»? Quantifying Efficiency Arguments in Mergers” [2004] ECLR 342;

GOLDING, J., „The *Impala* Case: A Quiet Conclusion but a Lasting Legacy” [2010] ECLR 261;

IVERSEN, H., „The Efficiency Defence in EC Merger Control” [2010] ECLR 370;

KILLICK, J., „The *GE/Honeywell* Judgment – In Reality Another Merger Defeat for the Commission” [2007] ECLR 52;

KOCMUT, M., „Efficiency Considerations and Merger Control – Quo Vadis, Commission” [2006] ECLR 19;

KOKKORIS, I., „The Reform of the European Merger Control Regulation in the Aftermath of the *Airtours* Case – The Eagerly Expected Debate: SLC/Dominance Test” [2005] ECLR 37;

Judecătorul VESTERDORF, B., „Certain Reflections on Recent Judgments Reviewing Commission Merger Control Decisions”, în M. HOSKINS și W. ROBINSON (ed.), *A True European: Essays for Judge David Edward* (Hart, 2003), Capitolul 10;

VICKERS, J., „Competition, Economics and Policy” [2003] ECLR 95;

VICKERS, J., „Merger Policy in Europe: Retrospect and Prospect” [2004] ECLR 455;

WANG, W. și RUDANKO, M., „EU Merger Remedies and Competition Concerns: An Empirical Assessment” (2012) 18 ELJ 555;

WHISH, R., „Collective Dominance”, în D. O'KEEFE și A. BAVASSO (ed.), *Judicial Review in European Union Law* (Kluwer, 2000), Capitolul 37.

STATUL ȘI PIAȚA COMUNĂ

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Capitolul de față tratează modul în care acțiunile statului pot încălca dispozițiile tratatului. Tratatul cuprinde o serie de norme relevante, printre care art. 4 alin. (3) TUE și art. 14, art. 34, art. 101, art. 102, art. 106 și art. 107-109 TFUE.
- ii. Există motive serioase pentru a controla acțiunea statului. Astfel, spre exemplu, art. 106 este menit să împiedice un stat să adopte sau să mențină în vigoare măsuri legate de întreprinderile publice care derogă de la alte obligații asumate în temeiul tratatului. Această dispoziție este necesară pentru a împiedica statul să eludeze dispozițiile tratatului în măsura în care acestea se referă la astfel de întreprinderi. De asemenea, este evident că UE trebuie să aibă reguli referitoare la ajutoarele de stat, din moment ce, în cazul în care un stat ar putea acorda un tratament preferențial propriilor societăți, ar fi periclitată însăși ideea de teren uniform de joc^[1].
- iii. În timp ce există motive valabile pentru controalele UE, subiectele discutate în cadrul acestui capitol ridică probleme importante privind însăși natura UE. Astfel, jurisprudența referitoare la art. 106 a ocazionat întrebări despre măsura în care este posibil ca un stat să încredințeze anumite activități unui monopol public sau unei întreprinderi private care are drepturi exclusive.
- iv. Jurisprudența privind ajutoarele de stat, art. 107-109, suscită probleme mai complexe, referitoare la modul în care politica Uniunii este dezvoltată într-un anumit domeniu și la echilibrul corespunzător între integrarea de piață și atingerea altor obiective, precum politica regională și coeziunea Uniunii.

2. STATUL ȘI PIAȚA: PRINCIPII GENERALE

(A) PRINCIPIUL GENERAL: ETOSUL CONCURENȚEI

În cadrul sistemelor economice mixte se obișnuiește ca statul să joace un oarecare rol pe piață. Rațiunea acestei intervenții și forma sa juridică pot varia. Spre exemplu, în trecut se întâmpla ca utilitățile publice fie să fie naționalizate, fie să aibă un statut de monopol sau cvasimonopol privilegiat. Noul mod de gândire tinde să favorizeze un rol mai limitat al statului, după cum se manifestă în privatizarea industriilor naționalizate și în scăderea

^[1] C.-D. EHLERMANN, „The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market” (1992) 29 CMLRev 257, 259.

volumului de reglementări în diverse sectoare ale economiei. În ciuda acestor schimbări, continuă să existe întreprinderi care fie rămân în cadrul proprietății publice, fie posedă un anumit statut privilegiat pe piață.

Principala poziție de pornire o constituie art. 345 TFUE, care statuează că tratatul nu trebuie să aducă atingere regulilor din statele membre care guvernează regimul proprietății. Simplul fapt că unele activități sunt desfășurate în sfera publică sau privată nu contravine, ca atare, tratatului. Cu toate acestea, art. 345 a fost interpretat în sens restrâns, astfel încât, spre exemplu, să nu împiedice impunerea unor limitări asupra drepturilor de proprietate intelectuală în temeiul dreptului UE^[2]. În plus, art. 173 TFUE prevede că UE și statele membre asigură existența condițiilor necesare pentru competitivitatea industriei UE, acesta fiind întocmit în termeni de piețe deschise și concurențiale. Acțiunea pentru atingerea acestei finalități include încurajarea inițiativei și a dezvoltării întreprinderilor pe întregul teritoriu al UE, în special a întreprinderilor mici și mijlocii.

Astfel, deși art. 345 sprijină agnosticismul UE în ceea ce privește regimul proprietății din cadrul oricărui stat, orientarea majorității dispozițiilor tratatului este împotriva tipului de dominanță care poate însoți proprietatea publică. Aceasta este, de asemenea, împotriva acordării în favoarea întreprinderilor a oricărei poziții speciale, privilegiate, care ar putea denatura concurența pe piața internă.

(B) NUAȚAREA: SERVICII DE INTERES (ECONOMIC) GENERAL

Deși etosul general al tratatului este reprezentat de jocul liber al forțelor de piață, acesta este nuanțat în anumite privințe de art. 14 TFUE^[3].

Fără a aduce atingere articolului 4 din Tratatul privind Uniunea Europeană și articolelor 93, 106 și 107 din prezentul tratat și având în vedere locul ocupat de serviciile de interes economic general în cadrul valorilor comune ale Uniunii, precum și rolul pe care îl au acestea în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii, Uniunea și statele membre, fiecare în limita competențelor care le revin și în limita domeniului de aplicare a tratatelor, asigură funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condiții, în special economice și financiare, care să le permită îndeplinirea misiunilor lor. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc aceste principii și prevăd aceste condiții, fără a aduce atingere competenței statelor membre de a furniza aceste servicii, de a încredința prestarea lor și de a le finanța, cu respectarea tratatelor.

Acest articol trebuie coroborat cu Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general, care precizează că principiile trebuie adaptate diferitelor servicii aflate în joc și confirmă că tratatul nu afectează competența statelor membre de a oferi servicii neeconomice de interes general. Mai mult decât atât, art. 36 din Carta Drepturilor Fundamentale^[4] prevede că Uniunea recunoaște și respectă accesul la servicii de interes economic general astfel cum se prevede în actele normative și practicile naționale, în conformitate cu tratatele, în vederea promovării coeziunii sociale și teritoriale a UE.

[2] Cauza 16/74, *Centrafarm BV/Winthrop BV* [1974] ECR 1183.

[3] M. Ross, „Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation?” (2000) 25 *ELRev* 22.

[4] [2007] JO C303/1.

Comisia a abordat conceptul de servicii de interes general în mai multe ocazii^[5], inclusiv în Cartea sa albă privind serviciile de interes general^[6]. Comisia a precizat că acest concept era mai cuprinzător decât serviciile de interes economic general și că includea „atât serviciile de piață, cât și pe cele din afara pieței pe care autoritățile publice le încadrează ca fiind de interes general și supuse unor obligații speciale de interes public”^[7]. Astfel de servicii erau privite ca „unul dintre pilonii modelului european de societate”^[8], reflectând valorile și obiectivele UE pe baza „unui set comun de elemente, incluzând: serviciul universal, continuitatea, calitatea serviciilor, accesibilitatea, precum și protecția utilizatorului și a consumatorului”^[9]. Accesul la astfel de servicii era perceput ca „o componentă esențială a cetățeniei europene și necesară pentru a le permite să se bucure pe deplin de drepturile lor fundamentale”^[10].

Principiile normale ale pieței sunt modificate în legătură cu serviciile de interes general: anumite obligații referitoare la serviciul universal, continuitate și altele asemenea sunt impuse celor care prestează serviciul. Acest aspect a afectat legislația UE și interpretarea acordată articolelor tratatului.

În ceea ce privește legislația UE, directivele menite să liberalizeze piețele energiei, telecomunicațiilor și altele asemenea, nu se ocupă doar cu introducerea concurenței. În același timp, ele permit sau solicită statelor membre să impună prestatorilor de servicii publice obligații privind siguranța, regularitatea, calitatea și prețul de furnizare^[11].

În ceea ce privește interpretarea acordată articolelor tratatului, vom vedea în cele ce urmează că întreprinderile care beneficiază de probabilitatea cea mai mare de exceptare în temeiul art. 106 alin. (2) sunt cele care au obligații privind serviciile publice^[12], iar ajutorul acordat pentru a compensa costul obligațiilor privind serviciile publice suportat de o întreprindere nu va fi, în anumite condiții, calificat ca ajutor de stat în sensul art. 107^[13].

Punctele de vedere cu privire la impactul general al evoluțiilor de mai sus diferă. Baquero Cruz susține că o parte a legislației privind utilitățile publice trădează totuși prioritatea relativă acordată concurenței asupra serviciilor de interes general^[14], iar Fiedziuk observă tensiunea dintre prestarea unor astfel de servicii și dorințele mai generale ale UE de a scoate totul la licitație^[15]. Prosser adoptă un ton mai optimist în reflecțiile sale privind evoluțiile legate de astfel de servicii.

[5] Servicii de interes general în Europa, COM(2000) 580 final; Raport pentru Consiliul European de la Laeken, Servicii de interes general, COM(2001)598 final; Cartea verde privind serviciile de interes general, COM(2003) 270; Un cadru de calitate pentru serviciile de interes general în Europa, COM(2011) 900 final.

[6] Cartea albă privind serviciile de interes general, COM(2004) 374 final.

[7] *Ibidem*, Anexa 1.A se vedea de asemenea, Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general.

[8] Cartea albă (*supra*, nota 6), pct. 2.1.

[9] *Ibidem*.

[10] *Ibidem*.

[11] A se vedea, e.g., Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal) [2002] JO L108/51; Un cadru de calitate pentru serviciile de interes general în Europa (*supra*, nota 5).

[12] A se vedea p. 1266.

[13] A se vedea pp. 1275-1276; Comunicarea Comisiei privind aplicarea regulilor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în cazul compensărilor acordate pentru prestarea serviciilor de interes economic general [2012] JO C8/4.

[14] J. BAQUERO CRUZ, „Beyond Competition: Services of General Interest and European Community Law”, în G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity* (Oxford University Press, 2005), 207.

[15] N. FIEDZIUK, „Putting Services of General Economic Interest up for Tender: Reflections on Applicable EU Rules” (2013) 50 CMLRev 87.

**T. PROSSER, The Limits of Competition Law, Markets and Public Services
(Limitele dreptului concurenței, piețele și serviciile publice)^[16]**

Inițial acestea erau privite ca fiind ceva iritant, care limitează crearea unei piețe interne depline. În prezent se adoptă un punct de vedere mult mai optimist, fără a ține seama de propunerile de fond precaute din Cartea albă din 2004. Astfel de servicii sunt confirmate ca un element esențial al cetățeniei europene, iar principala întrebare, în loc să se refere la modul în care funcționarea acestora ar putea fi restrânsă și remodelată pentru a deveni compatibilă cu piața unică, este cum poate fi îmbunătățită funcționarea lor și cum pot fi făcute mai eficiente, și mai sensibile la valori sociale, precum cele care stau la baza serviciului public.

3. ÎNTREPRINDERILE PUBLICE ȘI ARTICOLUL 106

Interdependența dintre concurență și nevoile întreprinderilor care desfășoară servicii de interes economic general reiese din art. 106 (fostul art. 86 CE) care prevede următoarele:

- (1) În ceea ce privește întreprinderile publice și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, statele membre nu adoptă și nu mențin nicio măsură care contravine normelor tratatelor și, în special, celor prevăzute la articolul 18 și la articolele 101-109.
- (2) Întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun normelor tratatelor și, în special, regulilor de concurență, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată. Dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Uniunii.
- (3) Comisia asigură aplicarea dispozițiilor prezentului articol și adresează statelor membre, în cazul în care este necesar, directivele sau deciziile corespunzătoare.

(A) ARTICOLUL 106 ALINEATUL (1)

- (i) *Întreprinderile publice și întreprinderile cărora le sunt acordate drepturi speciale sau exclusive*

Articolul 106 alin. (1) cuprinde două tipuri de întreprinderi: întreprinderile publice și cele cărora statele membre le acordă drepturi speciale sau exclusive. Acestea vor fi examinate pe rând. Sfera noțiunii de întreprindere publică a fost abordată în cauza *Directiva privind transparența*.

Cauzele 188-190/80, Franța, Italia și Regatul Unit/Comisia

[1982] ECR 2545

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 90 a devenit art. 106 TFUE]

Comisia, acționând în baza articolului 90 alineatul (3), a adoptat Directiva 80/723 privind transparența relațiilor financiare între statele membre și întreprinderile publice. Obiectul acesteia îl constituia accesul la informațiile privind fondurile acordate întreprinderilor publice și scopul în care

^[16] (Oxford University Press, 2005) 172.

au fost folosite acestea. Acest lucru era necesar pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a regulilor privind ajutoarele de stat. Trei state membre au solicitat anularea directivei. CEJ a analizat definiția întreprinderii publice cuprinsă în directivă. Ea a recunoscut că Comisia nu și-a propus să definească în cadrul directivei sintagma „întreprinderile publice” în sensul articolului 90, dar a aprobat totuși definiția.

CEJ

25. În conformitate cu articolul 2 din directivă, „întreprindere publică” înseamnă orice întreprindere asupra căreia autoritățile publice pot exercita, direct sau indirect, o influență dominantă. În conformitate cu cel de al doilea paragraf, se presupune că există o astfel de influență atunci când autoritățile publice, direct sau indirect, dețin majoritatea capitalului subscris al întreprinderii, dețin controlul majorității voturilor sau pot desemna mai mult de jumătate dintre membrii organelor de administrare, de conducere sau de supraveghere ale întreprinderii respective.

26. Astfel cum a indicat deja Curtea mai sus, motivul pentru care dispozițiile articolului 90 au fost incluse în tratat este chiar influența pe care autoritățile publice o pot exercita asupra deciziilor comerciale ale întreprinderilor publice. Această influență se poate exercita fie pe baza unei participări financiare, fie pe baza unor reguli ce reglementează gestionarea întreprinderii. Prin alegerea aceluiași criterii pentru a determina relațiile financiare asupra cărora poate obține informații în vederea îndeplinirii obligației sale de supraveghere în temeiul articolului 90 alineatul (3), Comisia a rămas în limitele puterii de apreciere care îi este conferită de această dispoziție.

Deși definiția conceptului de întreprindere publică din *Directiva privind transparența* nu este convingătoare, aceasta a fost aprobată de CEJ. Prin urmare, existența influenței statului într-una dintre modalitățile descrise mai sus va constitui un motiv suficient pentru ca o întreprindere să fie caracterizată ca întreprindere publică. Astfel, în cauza *Sacchi*^[17], Autoritatea de Radiodifuziune Italiană (RAI) se afla sub controlul unei societăți deținute de stat (IRI). În acest caz, statul era reprezentat în cadrul organelor acesteia și putea interveni în operațiunile sale.

O întreprindere, cum ar fi o industrie naționalizată care a fost privatizată, dar care continuă să beneficieze de o poziție protejată în domeniul relevant, se încadrează de asemenea la art. 106 alin. (1), în cazul în care un stat membru i-a acordat acesteia drepturi speciale sau exclusive. Rațiunea este aceea că în cazul în care statul a degrevat o întreprindere, total sau parțial, de disciplina concurenței, el trebuie să poarte răspunderea pentru consecințe.

Este posibil ca întreprinderile să intre în sfera de aplicare a ambelor teze ale art. 106 alin. (1). Astfel, în cauza *Sacchi*, RAI, pe lângă faptul că era controlată de către stat, deținea și un monopol legal în legătură cu radiodifuziunea. În cauza *Muller*^[18], statul avea posibilitatea de a numi jumătate din membrii organelor de conducere și de supraveghere ale unei societăți care controla facilitățile portuare din Luxemburg. Societatea însăși se bucura de unele privilegii, inclusiv acela de a fi consultată înainte de a dezvolta oricare alte facilități portuare într-o anumită zonă.

[17] Cauza 155/73, [1974] ECR 409.

[18] Cauza 10/71, *Ministère Public of Luxembourg/Muller* [1971] ECR 723.

(ii) *Obligația decurgând din articolul 106 alineatul (1)*

Articolul 106 alin. (1) impune ca un stat membru să nu adopte și să nu mențină în vigoare nicio măsură contrară tratatului. O încălcare a art. 106 alin. (1) presupune o încălcare și a unui alt articol din tratat, după cum exemplifică trimiterea expresă la art. 18 și art. 101-109 TFUE. Este însă posibil ca un stat membru să mențină în vigoare o măsură care constituie o încălcare a unui alt articol din tratat, cum ar fi art. 34 TFUE. Modul în care funcționează art. 106 alin. (1) poate fi observat în cauza *Bodson*.

Cauza 30/87, *Bodson/Pompes Funèbres des Régions Libérées SA*
[1988] ECR 2479

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 86 și art. 90 au devenit art. 102 și art. 106 TFUE]

Legislația franceză a încredințat furnizarea serviciilor externe pentru funeralii (transportul rămășițelor pământești după plasarea acestora în sicriu, furnizarea dricului etc.), în seama consiliilor locale. Acestea au încheiat apoi concesiuni cu întreprinderi private, iar *Pompes Funèbres* (PF) deținea multe astfel de concesiuni. Bodson oferea servicii funerare externe la un preț semnificativ mai redus decât cel fixat de PF. PF a solicitat o interdicție din partea instanțelor franceze, susținând că Bodson acționa cu încălcarea drepturilor sale exclusive rezultate din concesiune. Bodson a arătat că PF abuzase de poziția sa dominantă cu încălcarea articolului 86, prin impunerea unor prețuri excesive. Una dintre problemele în fața Curții se referea la răspunderea consiliului local în temeiul articolului 90.

CEJ

33. În măsura în care consiliile locale au impus concesionarilor lor un anumit nivel al prețurilor, în sensul că acestea nu ar fi concesionat serviciul extern unor întreprinderi în cazul în care acestea nu acceptă să perceapă prețuri deosebit de ridicate, aceste consilii locale s-ar afla în situația vizată de articolul 90 alineatul (1). Într-adevăr, această dispoziție guvernează obligațiile statelor membre, noțiune care include, în acest context, autoritățile publice de la nivel regional, provincial sau comunal în privința întreprinderilor „cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive”. În această situație se înscrie concesionarea exclusivă a serviciului exterior de pompe funebre.

34. Din această constatare rezultă că autoritățile publice nu pot, într-o situație cum este cea în cazul de față, nici să adopte, nici să mențină în vigoare „măsuri” contrare regulilor tratatului (...). În consecință, le este interzis să ajute întreprinderile concesionare să perceapă prețuri inechitabile, impunând astfel de prețuri ca o condiție pentru încheierea unui contract de concesiune.

(iii) *Jurisprudența expansivă a Curții*

Am arătat mai sus că, în termeni formali, în tratat nu se exprimă opinia cu privire la situațiile în care o activitate economică este desfășurată de către stat sau de cei cărora acesta le-a acordat drepturi speciale sau exclusive, spre deosebire de cele în care se asigură jocul liber al forțelor de piață. Dacă statul nu încalcă el însuși art. 106 și dacă întreprinderea nu își exercită drepturile exclusive astfel încât să constituie un abuz de poziție dominantă în sensul art. 102, atunci totul este în regulă. Exclusivitatea, ca atare, nu va încălca art. 102. Din acest punct de vedere, art. 106 păstrează doar egalitatea, asigurând că întreprinderile publice sau cele cărora le-au fost acordate drepturi exclusive nu încalcă astfel nicio dispoziție a tratatului.

Însă, am văzut că tratatul este în general în favoarea aplicării principiilor normale ale concurenței. Rezultatul fenomenului concurențial poate conduce la o societate care este dominantă datorită îndemânării sale economice. Acesta este unul dintre motivele pentru care tratatul nu interzice monopolul *per se*. Tratatul este, în schimb, împotriva barierelor artificiale în calea concurenței. Aceasta poate produce tensiuni în legătură cu întreprinderile publice sau cele cărora statul le-a acordat drepturi speciale sau exclusive, deoarece poziția lor privilegiată nu este rezultatul îndemânării economice, ci a subvenției statului.

Modul oficial în care CEJ aplanază aceste tensiuni constă în a recunoaște că acordarea unor drepturi exclusive nu va încălca *per se*, de exemplu, art. 102, însă exercitarea unor astfel de drepturi poate duce la această încălcare, în cazul în care poate fi considerată ca fiind abuzivă. În principiu, acest lucru este acceptabil, însă multe lucruri depind de sensul exact acordat ideii de abuz. Am văzut deja cât de elastic este acest concept în cadrul discuției despre art. 102^[19]; ideea poate fi exprimată destul de simplu: cu cât Curtea se apropie mai mult de a considera acordarea unor drepturi exclusive ca fiind în sine un abuz, cu atât devine mai dificil ca un stat să își organizeze activitățile economice în acest fel.

Astfel, în cauza *Höfner*^[20], CEJ a examinat legalitatea regulilor germane care impuneau ca anumite categorii dintre cei aflați în căutarea locului de muncă să fie puși în contact cu potențialii angajatori prin intermediul unei agenții licențiate de către stat, agenția primind astfel competențe exclusive în domeniul relevant. Efectul acestui monopol a fost acela de a suprima activitatea consultantilor independenți pentru ocuparea forței de muncă, iar contractele încheiate de aceștia să fie nule. CEJ a decis că orice regulă a statului care obliga o întreprindere să încalce art. 102 este ilegală în conformitate cu art. 106 alin. (1). Ea a reținut că acordarea unor drepturi exclusive nu este *per se* incompatibilă cu art. 106^[21], dar că un stat încalcă art. 106 alin. (1) în cazul în care plasează o întreprindere pe o poziție dominantă, de așa natură încât simpla exercitare a acestor drepturi exclusive nu ar putea fi decât abuzivă. CEJ a concluzionat că statul membru crease o astfel de situație, deoarece agenția licențiată de stat nu era în postura de a satisface cererea de pe piață, iar exclusivitatea putea afecta resortisanții altor state membre^[22]. Disponibilitatea CEJ de a caracteriza acordarea de drepturi exclusive ca fiind abuzivă, în sensul art. 106, reiese, de asemenea, din cauza următoare.

Cauza C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*

[1991] ECR I-5889

[A se avea în vedere renumotarea în urma Tratatului de la Lisabona:

art. 30, art. 85, art. 86 și art. 90 au devenit art. 34, art. 101, art. 102 și art. 106 TFUE]

Merci beneficia de dreptul exclusiv de a organiza activitatea portuară în Genova. Ea folosea o societate portuară pentru descărcarea navelor. Chiar dacă echipajul propriu al navei ar fi putut îndeplini această sarcină, Siderurgica (S) a apelat la Merci pentru a i se descărca un transport de oțel. Merci a solicitat societății portuare relevante din Genova să îndeplinească această muncă. Ca

[19] *Supra*, Capitolul 27.

[20] Cauza C-41/90, *Höfner și Elser/Macrotron GmbH* [1991] ECR I-1979.

[21] *Idem*, 29.

[22] *Idem*, 34; cauza C-55/96, *Job Centre coop. arl*. [1997] ECR I-7119; cauza C-258/98, *Procesul penal împotriva Carra* [2000] ECR I-4217; cauza C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE (ERT)/Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP) și Sotirios Kouvelas* [1991] ECR I-2925.

urmare a grevelor, au apărut întârzieri. Prin urmare, S a solicitat despăgubiri de la Merci, susținând că costurile erau inechitabile pentru serviciile prestate. CEJ a reafirmat că o întreprindere care deține un monopol legal asupra unei cote substanțiale din piața comună trebuie privită ca având o poziție dominantă în sensul articolului 86. Apoi a continuat după cum urmează.

CEJ

16. Mai trebuie menționat că simplul fapt de a crea o poziție dominantă prin acordarea de drepturi exclusive în sensul articolului 90 alineatul (1) din tratat nu este în sine incompatibil cu articolul 86.

17. Curtea a avut totuși ocazia să constate, în acest sens, că un stat membru încalcă interdicțiile prevăzute de cele două dispoziții dacă întreprinderea în cauză este determinată, prin simpla exercitare a drepturilor exclusive care i-au fost conferite, să folosească poziția sa dominantă în mod abuziv [a se vedea cauza C-41/90, *Höfner* (...)] sau dacă aceste drepturi sunt în măsură să creeze o situație în care această întreprindere este determinată să comită astfel de abuzuri [a se vedea cauza C-260/89, *ERT* (...)].

18. Conform articolului 86 alineatul (2) literele (a), (b) și (c) din tratat, asemenea practici abuzive pot consta în a impune persoanelor care solicită servicii, prețuri de cumpărare sau alte condiții de tranzacționare inechitabile, în a limita dezvoltarea tehnică în detrimentul consumatorilor și în a aplica partenerilor comerciali condiții inegale la prestații echivalente.

19. În această privință, din împrejurările descrise de instanța națională (...) reiese că întreprinderile investite cu drepturi exclusive, conform normelor stabilite de dispoziția națională în cauză, sunt din această cauză determinate fie să solicite plata serviciilor nesolicitate, fie să factureze prețuri disproporționate, fie să refuze să recurgă la tehnologia modernă, ceea ce determină o creștere a costului operațiunilor și o prelungire a termenelor de execuție a acestora, fie să acorde reduceri de prețuri anumitor utilizatori cu compensarea concomitentă a acestor reduceri printr-o creștere a prețurilor facturate altor utilizatori.

20. În aceste condiții, este necesar să se constate că un stat membru creează o situație contrară articolului 86 din tratat în cazul în care adoptă o dispoziție precum cea în litigiu în fața instanței de trimitere, dispoziție care este în măsură să afecteze comerțul dintre statele membre, precum este cazul acțiunii principale, având în vedere (...) importanța traficului în portul Genova.

21. Cu privire la interpretarea articolului 30 din tratat solicitată de instanța națională, este suficient să se reamintească faptul că o dispoziție națională care are ca efect facilitarea folosirii abuzive a unei poziții dominante, în măsură să afecteze comerțul dintre statele membre, este în mod normal incompatibilă cu acest articol care interzice restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent (a se vedea cauza 13/77, *GB-INNO-BM/ATAB*), în măsura în care această dispoziție are efectul de a îngreuna și, prin urmare, de a împiedica importurile de mărfuri de origine din alte state membre.

22. În acțiunea principală, din constatările făcute de instanța națională, rezultă că debarcarea de mărfuri ar fi putut fi efectuată cu cheltuieli mai mici de către echipajul navei, astfel încât folosirea obligatorie a serviciilor celor două întreprinderi investite cu drepturi exclusive a determinat costuri suplimentare și era, prin urmare, în măsură să aibă efect asupra importurilor prin efectul asupra prețurilor mărfurilor.

Raționamentul CEJ este plin de învățăminte^[23]. La pct. 16, Curtea a reiterat afirmația că crearea unor drepturi exclusive nu este abuzivă ca atare, în sensul art. 106, fiind ulterior detaliată

[23] A se vedea, de asemenea, cauza C-320/91 P, *Procureur du Roi/Paul Corbeau* [1993] ECR I-2533; cauza C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei Piloti di Genova* [1994] ECR I-1783; cauza C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle/Coopérative d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département de la Mayenne* [1994] ECR I-5077; cauza C-242/95, *GT-Link A/S/De Danske Statsbaner (DSB)* [1997] ECR I-4449; cauza C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl/Calafiori* [2006] ECR I-2941, pct. 23; cauza C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID*

la pct. 17. Exclusivitatea ar putea atrage după sine o încălcare a art. 106 și art. 102 fie atunci când exercitarea drepturilor exclusive nu ar putea fi altfel decât abuzivă, fie atunci când astfel de drepturi erau susceptibile să creeze o situație în care întreprinderea era determinată să comită un abuz. Ulterior, la pct. 19, Curtea a aplicat în cauză această din urmă formulă.

Această abordare se apropie primejdios de mult de a privi acordarea exclusivității ca fiind abuzivă *per se*, datorită modalităților identificate la pct. 19 prin care o întreprindere ar putea fi determinată să comită un abuz. O întreprindere poate încălca art. 102 prin impunerea unor prețuri excesive, prin prețuri discriminatorii și altele asemenea. Orice societate cu o poziție dominantă are posibilitatea de a face acest lucru; dacă însă alege efectiv să se comporte în acest fel, aceasta este altă chestiune. Mesajul din partea Curții este, însă, acela că simpla acordare a unor drepturi exclusive poate crea o situație în care întreprinderea este determinată să comită astfel de abuzuri.

Cu toate acestea, înțelesul noțiunii „determinată” este esențial. Raționamentul CEJ se apropie de afirmația că: deținătorul dreptului exclusiv era „determinat” să comită abuzuri pentru că posedă o putere de piață care îi permitea să fixeze prețuri în mod abuziv. În această ipoteză s-ar putea spune că întotdeauna beneficiarul exclusivității ar fi determinat să fixeze prețurile în mod abuziv, cu consecința că drepturile exclusive ar deveni, în realitate, ilegale *per se*. S-ar putea susține că această interpretare ignoră faptul că deținătorul dreptului exclusiv stabilise de fapt prețul într-un mod abuziv (pct. 19). Dacă ar fi într-adevăr așa, atunci Merci ar fi trebuit să fie condamnată numai pe această bază, din moment ce nu se câștigă nimic prin folosirea limbajului determinării.

Faptul că Curtea a folosit formula determinării nu este, însă, întâmplător. Ea a dorit să demonstreze ceva cu privire la consecințele unor forme de organizare economică adoptate de către stat. Trăsătura distinctivă a acordării unui monopol legal este aceea că beneficiarul obține o sferă protejată de activitate care este imună la rigorile normale ale concurenței. Aceasta este în contrast cu alte societăți care dețin o poziție dominantă. Ele trebuie întotdeauna să se uite peste umăr, de teamă ca nou-veniții să nu le erodeze puterea de piață. Acesta este unul dintre motivele pentru care o astfel de societate poate decide să nu fixeze prețurile la un nivel prea ridicat, din moment ce aceasta va funcționa ca un stimulent pentru accesul altora pe piață.

Deținătorul dreptului legal de exclusivitate nu are aceeași motivare pentru autocenzură sau cel puțin, nu în aceeași măsură. Din acest motiv, astfel de societăți pot fi determinate să perceapă prețuri disproporționate, sigure pe faptul că aceasta nu poate funcționa ca o momeală care să atragă alte societăți pe piață. Acesta este motivul pentru care CEJ era preocupată în mod deosebit de puterea de monopol în această formă. Acest lucru este ușor de înțeles atunci când situația este privită din perspectiva UE, dar nu schimbă faptul că raționamentul Curții se apropie de a considera acordarea de drepturi legale exclusive ca fiind abuzivă *per se*.

(iv) Abordarea actuală a Curții

Tendința generală a abordării actuale a Curții dezvoltă jurisprudența sa anterioară: acordarea de drepturi exclusive va fi de regulă considerată *prima facie* ca încălcând art. 106 alin. (1), dar CEJ va examina apoi dacă există o justificare obiectivă a exclusivității^[24].

În cauza *Traco*^[25], s-a reținut că acordarea unor drepturi exclusive de a transporta poșta în favoarea societății *Poste Italiana* încălca art. 106 alin. (1). *Poste Italiana* impunea oricărui alt operator poștal tarife echivalente celor plătite de clienții *Poste Italiana*, chiar dacă nu transporta poșta. Prin urmare, nu a putut evita folosirea abuzivă a poziției sale dominante, a fost încadrată în sfera de aplicare a art. 106 alin. (1), și a trebuit astfel să caute o justificare în temeiul art. 106 alin. (2). În cauza *Ambulanz Glockner*^[26], o instituție publică a refuzat să reînnoiască reclamantei autorizația de a presta servicii de transport pentru pacienți în alt regim decât cel de urgență. Alte două societăți dețineau drepturi exclusive de a presta servicii de urgență pentru pacienți. CEJ a pornit de la premisa că acordarea acestor drepturi exclusive putea încălca art. 102 lit. b), limitând piețele în sensul că numai celor două societăți li se permitea să presteze servicii de transport atât în regim de urgență, cât și în regim normal. Prin urmare, exista o încălcare *prima facie* a art. 106 alin. (1), după care CEJ a examinat justificarea în temeiul art. 106 alin. (2)^[27].

Este astfel, mai dificil decât până acum ca un stat să își organizeze activitățile economice acordând drepturi speciale sau exclusive anumitor societăți. Ignorarea formelor de organizare economică a fost înlocuită cu o încredere mai puternică în funcționarea piețelor libere, afară numai dacă statul poate oferi o justificare specială pentru privilegiile acordate.

(B) ARTICOLUL 106 ALINEATUL (2)

Articolul 106 alin. (2) cuprinde trei părți. El începe prin a sublinia că întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun tratatului. Ulterior el exclude aplicarea acestor reguli ale tratatului în cazul în care îndeplinirea sarcinilor atribuite unor astfel de întreprinderi este susceptibilă de a fi împiedicată. Această excepție este apoi supusă unei condiții ca dezvoltarea schimburilor comerciale să nu fie afectată într-o măsură care contravine intereselor UE.

(i) Primul pas

Prin urmare, primul pas este acela de a stabili dacă o întreprindere este de tipul celor menționate. CEJ a accentuat că tipul întreprinderilor cărora li se încredințează un serviciu

[24] L. HANCHER, Note (1994) 31 CMLRev 105; L. HANCHER, „Community, State and Market”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 20; D. EDWARD și M. HOSKINS, „Article 90: Deregulation and EC Law, Reflections Arising from the XVI FIDE Conference” (1995) 32 CMLRev 157; EHLMANN (supra, nota 1), 273; L. HANCHER și P. LAROCHE, „The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 24; G. DAVIES, „Article 86 EC, the EC’s Economic Approach to Competition Law, and the General Interest” (2009) 5 European Competition Journal 549.

[25] Cauza C-340/99, *TNT Traco SpA/Poste Italiane SpA* [2001] ECR I-4109.

[26] Cauza C-475/99, *Ambulanz Glockner/Landkreis Sudwestpfalz* [2001] ECR I-8089.

[27] A se vedea, de asemenea, cauza C-67/96, *Albany International BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751; cauzele 147-148/97, *Deutsche Post AG/Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH și Citicorp Kartenservice GmbH* [2000] ECR I-825; cauza C-351/12, *OSA* EU:C:2014:110.

public ar trebui să fie definit strict, din moment ce art. 106 alin. (2) derogă de la regulile tratatului^[28]. Nu prezintă importanță dacă o întreprindere este publică sau privată, dar serviciul trebuie să îi fi fost atribuit de o autoritate publică^[29].

Cauza *BUPA*^[30] oferă orientare în ceea ce privește sensul serviciilor de interes economic general (SIEG). GC a reținut că statele membre dispun de o marjă largă de apreciere referitor la ce consideră ca înseamnă SIEG, dar că această apreciere nu poate fi folosită în mod arbitrar astfel încât să se înlăture un anumit sector din sfera normelor obișnuite ale concurenței. Era de datoria statului membru să demonstreze că misiunea fusese acordată prin intermediul unui act al unei autorități publice și să prezinte motivele pentru care considera misiunea respectivă ca fiind un SIEG. Prestarea unui SIEG presupunea un interes general sau public, însă aceasta nu însemna că trebuia să se acorde întreprinderii drepturi speciale sau exclusive pentru a-l aduce la îndeplinire. Un SIEG nu trebuia să constituie un serviciu universal în înțelesul strict al cuvântului, și nici nu era necesar ca un SIEG să fie prestat cu titlu gratuit sau fără a lua în considerare rentabilitatea. Natura obligatorie a serviciului reprezenta însă o condiție pentru un SIEG în dreptul UE, în sensul că întreprinderea căreia i s-a încredințat SIEG era obligată să presteze serviciul oricărei persoane care îl solicită.

(ii) Pasul al doilea

Al doilea pas în aplicarea art. 106 alin. (2) este acela de a stabili dacă se aplică excepția. CEJ a reținut anterior că excepția nu se aplică decât dacă interdicțiile relevante din tratat sunt incompatibile cu îndeplinirea sarcinilor atribuite întreprinderii^[31].

Această abordare s-a schimbat. În cauza *Comisia/Tările de Jos*^[32], CEJ a reținut că pentru a se aplica art. 106 alin. (2), este suficient a se stabili dacă aplicarea regulilor tratatului împiedică îndeplinirea, în drept sau în fapt, a obligațiilor speciale care revin întreprinderii. Nu era necesar ca pentru supraviețuirea întreprinderii aceasta să fie amenințată. Era de ajuns să se demonstreze că drepturile exclusive erau necesare pentru a permite deținătorului să își îndeplinească sarcinile de interes economic general atribuite, în condiții economice acceptabile. Statul membru nu trebuia să demonstreze că nicio altă măsură imaginabilă nu putea permite îndeplinirea sarcinilor în aceleași condiții^[33].

Cu toate acestea, CEJ va examina îndeaproape susținerile în sensul că se aplică excepția^[34]. Astfel, în cauza *Merci*^[35], CEJ a decis că, și în cazul în care munca portuară ar fi considerată

[28] Cauza 127/73, *BRT/SABAM* [1974] ECR 313; cauza C-242/95, *GT-Link* (supra, nota 23); cauza C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889, pct. 27.

[29] Supra, nota 28; cauza 7/82, *GVL/Comisia* [1983] ECR 483; cauza C-49/07, *MOTOE* (supra, nota 23), pct. 45-47.

[30] Cauza T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd și BUPA Ireland Ltd/Comisia* [2008] ECR II-81; cauzele T-309, 317, 329 și 336/04, *TV 2/Danmark A/S și alții/Comisia* [2008] ECR II-2935; cauza T-137/10, *CBJ/Comisia Europeană EU:T:2012:584*; M. Ross, „A Healthy Approach to Services of General Economic Interest? The BUPA Judgment of the Court of First Instance” (2009) 34 *ELRev* 127; W. SAUTER, Note (2009) 46 *CMLRev* 269.

[31] Cauza 155/73, *Sacchi* [1974] ECR 409; cauza 311/84, *Centre Belge d'Etudes du Marché-Télémarketing SA/Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion SA și Information Publicité Benelux SA* [1985] ECR 3261.

[32] Cauza C-157/94, [1997] ECR I-5699; cauza C-438/02, *Procesul penal împotriva lui Hannen* [2005] ECR I-4551, pct. 47.

[33] Cauza C-340/99, *TNT Traco* (supra, nota 25), pct. 54; cauza C-67/96, *Albany* (supra, nota 27), pct. 107.

[34] Cauza 66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen și Silver Line Reisebüro GmbH/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs eV* [1989] ECR 803, pct. 56.

[35] Cauza C-179/90 (supra, nota 28), pct. 27.

de interes general, nu există niciun indiciu în sensul că aceasta ar necesita modificarea regulilor tratatului, astfel încât să se prevină orice obstacol în calea îndeplinirii acestei sarcini. În mod asemănător, în cauza *British Telecom*^[36], Comisia a decis că practicile legate de transmiterea mesajelor încălcău art. 102. CEJ a respins argumentul că măsurile adoptate de BT ar trebui exceptate de la regulile concurenței datorită art. 106 alin. (2), din moment ce BT nu reușise să demonstreze că aplicarea acestor reguli ar aduce atingere îndeplinirii sarcinilor atribuite acesteia^[37].

CEJ a fost mai receptivă la utilizarea excepției în cazul în care întreprinderii căreia i-a acordat exclusivitatea îi revin obligații privind serviciul universal, care impun să îndeplinească unele sarcini neprofitabile. Singura modalitate prin care se poate face acest lucru este prin a avea drepturi exclusive asupra acelor părți ale serviciului care sunt profitabile, în caz contrar, alte întreprinderi vor „culege roadele” acelor părți.

Astfel, în cauza *Corbeau*^[38], CEJ a acceptat că serviciul poștal belgian era o întreprindere căreia i s-a încredințat un serviciu public și că unele restricții privind concurența ar putea fi necesare pentru a-i permite să îndeplinească îndatoririle care i se impun. Dacă nu ar fi fost așa, atunci alte societăți ar fi putut să „culegă roadele” activității economice profitabile, din moment ce nu ar avea obligația corespondentă de a desfășura activități generatoare de pierderi. Aceasta nu a servit însă la excluderea întregii concurențe. Curtea a afirmat că acestea puteau fi servicii care puteau fi disociate de serviciul public general și care puteau fi oferite de alte întreprinderi fără a amenința stabilitatea economică necesară beneficiarului dreptului exclusiv. Era de competența instanței naționale să stabilească dacă serviciile se încadrau în acea categorie.

În cauza *Albany*^[39], o societate a susținut că o lege olandeză care impunea afilierea la un sistem suplimentar de pensii era contrară art. 106. CEJ a decis că exclusivitatea se justifica în temeiul art. 106 alin. (2). Sistemului obligatoriu de pensii i se impunea să accepte toți lucrătorii în lipsa unui examen medical prealabil, iar contribuțiile nu reflectau riscul. Dacă s-ar fi înlăturat dreptul exclusiv al fondului de a gestiona sistemul suplimentar de pensii, atunci întreprinderile cu angajați tineri, cu o stare medicală bună, implicați în activități nepericuloase, ar căuta condiții mai avantajoase din partea asigurătorilor privați. Îndepărtarea de aceste „riscuri bune” ar lăsa fondului de pensii o parte mai crescută a „riscurilor rele”. Aceasta ar duce la o creștere a primelor de asigurare pentru acești lucrători, din moment ce fondul nu ar fi capabil să le ofere pensiile la costul anterior^[40].

[36] Cauza 41/83, *Re British Telecommunications: Italia/Comisia* [1985] ECR 873, pct. 33.

[37] A se vedea, de asemenea, cauza C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV/Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* [1998] ECR I-4075.

[38] Cauza C-320/91 P, (*supra*, nota 23); cauza C-162/06, *International Mail Spain SL/Administración del Estado și Correos* [2007] ECR I-9911; a se compara cu cauza T-260/94, *Air Inter SA/Comisia* [1997] ECR II-997.

[39] Cauza C-67/96, *Albany* (*supra*, nota 27), pct. 107-111.

[40] A se vedea, de asemenea, cauzele C-115-117/97, *Brentjens'Handelsonderneming BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen* [1999] ECR I-6025, pct. 107-111; cauza C-340/99, *Traco* (*supra*, nota 25), pct. 54-63; cauza C-475/99, *Ambulanz Glockner* (*supra*, nota 26), pct. 57-66; cauzele 147-148/97, *Deutsche Post* (*supra*, nota 27), pct. 50-62; cauza C-209/98, *Entrepreneurforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD)/Københavns Kommune* [2000] ECR I-3473, pct. 77-83; cauza T-289/03, *BUPA* (*supra*, nota 30); cauza C-242/10, *Enel Produzione SpA/Autorità per l'energia elettrica e il gas EU:C:2011:861*.

(iii) *Pasul al treilea*

Chiar dacă se aplică excepția, pasul al treilea din cadrul art. 106 alin. (2) impune ca dezvoltarea schimburilor comerciale să nu fie afectate într-o măsură care ar contraveni intereselor UE. Această rezervă subordonează interesele statului membru intereselor Uniunii în domeniul relevant.

(C) ARTICOLUL 106 ALINEATUL (3)

Articolul 106 alin. (3) conferă Comisiei competența de a asigura aplicarea art. 106 prin intermediul directivelor sau al deciziilor adresate statelor membre. Aceasta este una dintre rarele dispoziții ale tratatului care conferă competență legislativă directă Comisiei^[41]. Comisia și-a folosit relativ rar această competență. Deși statele membre au contestat competența Comisiei de a proceda în acest fel, de regulă CEJ a respins astfel de contestații.

Astfel, în cauza *Directiva privind transparența*^[42], a cărei stare de fapt a fost descrisă mai sus, statele membre au susținut că directiva nu putea fi adoptată pe baza art. 106 alin. (3) care, afirmau acestea, se limita la rezolvarea unei situații speciale în unul sau mai multe state membre. Acesta nu acorda Comisiei o competență legislativă mai generală. Curtea a respins acest argument. Termenul „directivă” cuprins în art. 106 alin. (3) avea același sens ca cel din art. 288^[43]. Părțile au arătat, de asemenea, că directiva ar fi trebuit să fie adoptată de către Consiliu, în conformitate cu art. 109. CEJ nu a fost de acord. Competența specială de a emite directive cuprinsă la art. 106 alin. (3) reprezenta o continuare a îndatoririi de supraveghere a Comisiei prevăzută la art. 106^[44].

(D) ARTICOLUL 106 ȘI INSTANȚELE NAȚIONALE

În continuare trebuie să examinăm în ce măsură dispozițiile art. 106 au efect direct. În această privință, trebuie să facem o distincție între art. 106 alin. (1) și alin. (2).

Articolul 106 alin. (1) depinde de o încălcare a unui alt articol din tratat. Capacitatea unei persoane de a invoca art. 106 alin. (1) va depinde, prin urmare, de faptul dacă celălalt articol din tratat, despre care se susține că este încălcat, are efect direct. Această situație este ilustrată în cauza *Merci*^[45]. CEJ a reținut că art. 34, art. 45 și art. 102 au efect direct atunci când trebuie să fie examinate în cadrul art. 106.

Articolul 106 alin. (2) cuprinde, după cum am văzut mai sus, trei părți: stabilirea faptului dacă un organism constituie o întreprindere căreia i s-a încredințat un serviciu public, aplicarea excepției și rezerva la excepție. CEJ a recunoscut de multă vreme competența in-

[41] Articolul 106 poate fi, de asemenea, pus în aplicare prin intermediul art. 258, iar interpretarea art. 106 poate fi clarificată prin intermediul trimiterilor în temeiul art. 267.

[42] Cauzele 188-90/80, *Franța, Italia și Regatul Unit/Comisia* [1982] ECR 2545, pct. 4-15. A se vedea, de asemenea, cauza C-202/88, *Franța/Comisia* [1991] ECR I-1223; cauzele C-48 și 66/90, *Țările de Jos, Koninklijke PTT Nederland NV și PTT Post BV/Comisia* [1992] ECR I-565; cauza C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV/Comisia* [1997] ECR I-947; cauza C-163/99, *Republica Portugheză/Comisia* [2001] ECR I-2613.

[43] Cauzele 188-90/80 (*supra*, nota 42), pct. 7.

[44] *Idem*, pct. 14.

[45] Cauza C-179/90 (*supra*, nota 28), pct. 23; cauza C-242/95, *GT-Link* (*supra*, nota 23), pct. 57; cauza C-258/98, *Carra* (*supra*, nota 22), pct. 11.

stanțelor naționale de a răspunde la prima dintre aceste întrebări. În cauza *SABAM*^[46], CEJ a afirmat că o instanță națională are îndatorirea de a cerceta dacă unei întreprinderi care invocă art. 106 alin. (2) i s-a încredințat, în realitate, de către statul membru, sarcina de a gestiona un serviciu de interes economic general.

Mai multă incertitudine a existat dacă o instanță națională poate aplica excepția. Răspunsul inițial al CEJ a fost că art. 106 alin. (2) nu poate fi invocat de persoane în fața instanțelor naționale din moment ce acesta nu conferea drepturi persoanelor^[47], însă jurisprudența ulterioară a pus la îndoială această opinie. În prezent, situația a fost clarificată de cauza *ERT*^[48]. CEJ a reținut că art. 106 alin. (2) supune întreprinderile la normele tratatului, afară numai dacă aplicarea acestora este incompatibilă cu îndeplinirea sarcinilor lor. Prin urmare, o instanță națională avea posibilitatea de a stabili dacă practicile unei astfel de întreprinderi sunt compatibile cu, spre exemplu, art. 102. Instanța națională putea, de asemenea, să decidă dacă acele practici, în cazul în care contraveneau unei astfel de dispoziții, puteau fi justificate de necesitățile unei anumite sarcini încredințate întreprinderii^[49]. Dificultățile pe care acest fapt le impune instanțelor naționale nu trebuie, însă, subestimate^[50].

În cazul în care un reclamant ar reuși să aducă un caz în cadrul excepției, rămâne întrebară dacă instanța națională este competentă să aplice condiția de la art. 106 alin. (2). Ar dificilă ca o instanță națională să îndeplinească această sarcină, din moment ce acestea ar putea să nu dispună de informațiile pe baza cărora să facă evaluarea. Din acest punct de vedere, pentru a decide asupra acestei chestiuni, ar fi necesară o decizie a Comisiei adoptată în temeiul art. 106 alin. (3).

(E) REZUMAT

- i. Articolul 106 încearcă să concilieze interesul unui stat membru de a folosi anumite întreprinderi ca un instrument de politică socială și/sau economică, cu interesul UE de a asigura respectarea regulilor privind concurența și piața internă.
- ii. Simpla acordare a unui monopol sau a unor drepturi exclusive nu va încălca art. 106 alin. (1). Acest lucru se va întâmpla numai atunci când exercitarea drepturilor exclusive nu ar putea fi altfel decât abuzivă sau atunci când astfel de drepturi ar fi susceptibile să creeze o situație în care întreprinderea ar fi determinată să comită un abuz.
- iii. Este la fel de evident că CEJ a fost dispusă să constate că una dintre aceste condiții se aplică, și, prin urmare, că art. 106 alin. (1) este aplicabil.
- iv. Ulterior, revine statului sarcina să ofere o justificare în temeiul art. 106 alin. (2). Trebuie să se demonstreze că regulile tratatului ar trebui excluse, deoarece ele ar împiedica îndeplinirea sarcinilor atribuite întreprinderii. CEJ va supune astfel de pretenții unei examinări atente. Cu toate acestea, Curtea a considerat că excepția se aplică

[46] Cauza 127/73 (*supra*, nota 28); cauza C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas/INAIL* [2002] ECR I-691, pct. 19.

[47] Cauza 10/71, *Muller* (*supra*, nota 18).

[48] Cauza C-260/89 (*supra*, nota 22), pct. 33-34.

[49] CEJ a adoptat aceeași abordare față de sarcinile instanțelor naționale în cauzele menționate *supra*, notele 27 și 40.

[50] A se vedea, e.g., sarcina prezentată instanțelor naționale în cauza C-320/91 P, *Corbeau* (*supra*, nota 23), discutată de HANCHER (1994) 31 CMLRev 105, 119-120.

în legătură cu organele care au obligații de serviciu universal sau echivalente cu acestea. Excluzivitatea în astfel de situații a fost considerată ca fiind justificată pentru ca sectorul privat să nu „culeagă roadele” părților profitabile ale unei activități, cu consecința că organul căruia i-au fost conferite drepturi exclusive este incapabil din punct de vedere financiar să își îndeplinească mandatul.

4. STATUL, ARTICOLUL 4 ALINEATUL (3) TUE, ARTICOLELE 101, 102 ȘI 34 TFUE

Până acum, discuția s-a axat asupra art. 106. Aceasta nu este, însă, singura dispoziție relevantă din tratat în cazul acțiunii statului și a UE. Curtea a pronunțat, de asemenea, decizii importante în temeiul art. 4 alin. (3) TUE, art. 101, art. 102 și art. 103 TFUE^[51]. Principiul de bază este acela că un stat nu poate adopta sau menține în vigoare nicio măsură care ar lipsi, de exemplu, art. 101 de efect sau ar aduce atingere aplicării depline și uniforme a acestuia. Un stat poate încălca această obligație fie atunci când solicită sau încurajează întreprinderile să încheie înțelegeri cu încălcarea art. 101, fie atunci când înlătură caracterul public al dispozițiilor sale naționale, delegând în fapt societăților responsabilitatea de a lua decizii cu privire la limitele concurenței. Această jurisprudență constituie mijlocul prin care CEJ a extins tipul de obligație impusă unui stat prin art. 106 asupra situațiilor în care întreprinderile nu sunt nici publice, și nici nu beneficiază de o poziție privilegiată în mod special. Următoarele cauze ilustrează jurisprudența Curții.

În cauza *Vereniging van Vlaamse Reisbureaus*^[52], un agent de turism a fost pus sub acuzare pentru încălcarea unui cod de practică profesională încorporat în dreptul belgian. Codul implica fixarea orizontală a prețurilor, o încălcare flagrantă a art. 101. Curtea a constatat, de asemenea, că statul belgian încălca art. 4 alin. (3) TUE, coroborat cu art. 101, prin sprijinirea înțelegerilor prin propriul său regim juridic.

În cauza *Van Eycke*^[53], deținătorii anumitor tipuri de conturi de economii belgiene beneficiau de o scutire de impozit, cu condiția ca banca să ofere o rată a dobânzii mai redusă decât cea fixată de ministru printr-un Decret regal. Cei care dețineau conturi la bănci care ofereau rate ale dobânzii mai ridicate decât cea prevăzută de Decretul regal pierdeau scutirea de impozit, cu consecința că nu era profitabil pentru bănci să ofere astfel de rate. Efectul a constat în limitarea concurenței privind prețurile între bănci. CEJ a reținut că, deși obligația de la art. 101 și art. 102 este orientată către întreprinderi, statul însuși are o obligație derivată din art. 4 alin. (3) TUE de a nu introduce măsuri care lipsesc de efect articolele referitoare la concurență. Astfel se întâmplă în cazul în care legislația națională confirmă efectele acordurilor care încălcă art. 101 sau atunci când statul lipsește propria legislație de caracterul său oficial, delegând agenților privați responsabilitatea de a lua

[51] P.J. Slot, „The Application of Articles 3(f), 5 and 85 to 94 EEC” (1987) 12 ELRev 179; L. GYSELEN, „State Action and the Effectiveness of the Treaty's Competition Provisions” (1989) 26 CMLRev 33.

[52] Cauza 311/85, *Vereniging van Vlaamse Reisbureaus/Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten* [1987] ECR 3801.

[53] Cauza 267/86, *Van Eycke/NV ASPA* [1988] ECR 4769.

decizii care afectează sfera economică^[54]. Încercările ulterioare de a invoca acest principiu nu au reușit însă un succes deosebit^[55].

În cazul în care statul intervine nu pentru a sprijini un acord existent care este în sine ilegal în temeiul art. 101, ci prin intermediul unei măsuri independente pe care întreprinderile trebuie să o urmeze, art. 34 TFUE constituie dispoziția cea mai adecvată în legătură cu mărfurile, iar art. 56 TFUE în cazul serviciilor^[56].

5. AJUTOARELE DE STAT: EVOLUȚII POLITICE ȘI REFORMA

(A) EVOLUȚII POLITICE

Anumite aspecte generale ar trebui clarificate, înainte de a discuta regulile detaliate privind ajutoarele de stat. În primul rând, Comisia, în calitate de factor de decizie inițial, dezvoltă politica generală în acest domeniu^[57]. Deciziile sale sunt supuse controlului judiciar, dar instanțele UE sunt conștiente de evaluările complexe ale informațiilor sociale și economice implicate și, prin urmare, nu își vor substitui punctul de vedere celui al Comisiei în legătură cu concluziile adoptate în temeiul art. 107 alin. (2)-(3). Controlul judiciar se limitează să verifice dacă Comisia a respectat regulile procedurale, inclusiv obligația de motivare, dacă faptele pe care se bazează decizia au fost enunțate în mod exact și dacă a existat o eroare vădită sau un abuz de putere^[58].

În al doilea rând, Comisia beneficiază de discreție în ceea ce privește abordarea față de ajutoarele de stat. Astfel, ea a aplicat, de exemplu, un principiu al justificării compensatorii. Înainte să aprobe un ajutor, trebuie să existe o oarecare contribuție din partea beneficiarului ajutorului, în plus față de jocul normal al forțelor de piață, pentru atingerea obiectivelor Uniunii, astfel cum sunt acestea cuprinse în derogările de la art. 107 alin. (3). În termeni generali, ajutorul poate fi destinat pentru restructurarea unei întreprinderi, salvarea unei întreprinderi sau ajutarea acesteia la costurile de funcționare. Comisia a oferit orientări cu privire la acestea^[59]. Liniile directoare privind ajutoarele pentru restructurare prevăd: că viabilitatea este restabilită, că ajutorul este proporțional cu costurile și

[54] A se vedea, de asemenea, cauza 229/83, *Leclerc/Au Blé Vert* [1985] ECR I-1; cauzele 209-213/84, *Ministère Public/Asjes* [1986] ECR I-1425; cauza C-198/01, *Clif/Autorita Garante della Concorrenza del Mercato* [2003] ECR I-8055.

[55] Cauza C-2/91, *Wolf Meng* [1993] ECR I-5751; cauza C-245/91, *Ohra Schadeverzekeringen NV* [1993] ECR I-5851; cauza C-153/93, *Germania/Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft mbH* [1994] ECR I-2517; cauza C-185/91, *Bundesanstalt für den Güterfernverkehr/Gebrüder Reiff GmbH & Co KG* [1993] ECR I-5801; cauzele C-140-142/94, *DIP SpA/Commune di Bassano del Grappa* [1995] ECR I-3257; cauza C-70/95, *Sodemare SA, Anni Azzuri Holding SpA și Anni Azzuri Rezzato Srl/Regione Lombardia* [1997] ECR I-3395; cauza C-35/99, *Procesul penal împotriva lui Arduino* [2002] ECR I-1529; cauza C-250/03, *Mauri/Ministero della Giustizia* [2005] ECR I-1267; cauzele C-94 și 202/04, *Cipolla/Fazari* [2006] ECR I-11421; cauza C-393/08, *Emanuela Sbarigia/Azienda USL RM/A* [2010] ECR I-6337.

[56] Cauza 229/83, *Leclerc* (supra, nota 54).

[57] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html; L. HANCHER, T. OTTERVANGER și P.J. SLOT, *EU State Aids* (ed. a 4-a, Sweet & Maxwell, 2012); A. EVANS, *EC Law of State Aid* (Oxford University Press, 1997).

[58] Cauza T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna/Comisia* [2005] ECR II-2123, pct. 97; cauzele T-228 și 233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisia* [2003] ECR II-435, pct. 282; cauza T-198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Comisia* [2004] ECR II-2717, pct. 97; cauza T-189/03, *ASM Brescia SpA/Comisia* [2009] ECR II-1831, pct. 115; P. CRAIG, *EU Administrative Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2012), Capitolul 15.

[59] Liniile directoare comunitare privind salvarea și restructurarea societăților aflate în dificultate [2004] JO C244/2; Orientări privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor non-financiare aflate în dificultate [2014] JO C249/1; Orientări privind ajutoarele pentru finanțarea riscului pentru 2014-2020 [2014] JO C19/4.

beneficiile de restructurare, că se evită denaturarea exagerată a concurenței și că planul de restructurare este pe deplin implementat. Ajutorul de funcționare scutește o între-prindere de cheltuielile pe care le-ar suporta în mod normal în cadrul funcționării zilnice, fără modificarea tehnică sau structurală a caracterului beneficiarei. Acesta este considerat în general ca fiind criticabil de către Comisie și de Curte^[60] și, de regulă, nu este autorizat decât pentru a face față anumitor probleme regionale și sectoriale. Marja de apreciere a Comisiei în ceea ce privește abordarea față de ajutoarele de stat a fost evidentă mai recent în modificarea regulilor privind ajutoarele de stat, ca răspuns la criza bancară și criza financiară^[61].

În al treilea rând, Comisia poate, de asemenea, să aleagă modul în care să își dezvolte politica de fond, fie prin intermediul legislației oficiale, fie prin intermediul adoptării de reguli informale. Comisia a elaborat legislație oficială în anumite domenii. Consiliul, în conformitate cu art. 109 TFUE, a delegat Comisiei competența de a adopta regulamente de exceptare a unor tipuri de ajutor de la cerința notificării și care să prevadă că acestea vor fi considerate ca fiind compatibile cu piața internă^[62]. Comisia a folosit această competență pentru a adopta regulamente oficiale referitoare la întreprinderile mici și mijlocii, la ajutoarele *de minimis*, ajutorul pentru formare și ajutorul pentru ocuparea forței de muncă^[63]. De asemenea, a fost adoptată legislație oficială privind chestiuni procedurale^[64].

În al patrulea rând, Comisia poate alege să dezvolte politica nu numai prin intermediul legislației oficiale, ci și prin intermediul deciziilor individuale sau prin procesul normativ informal. Au fost create reguli și cadre politice pentru anumite sectoare industriale și în legătură cu chestiuni cum ar fi ajutorul regional, ajutorul pentru mediu, zonele defavorizate și ajutorul pentru promovarea investiției capitalului de risc în întreprinderile mici și mijlocii^[65]. Comisia are dreptul să își organizeze marja de apreciere de care dispune prin intermediul orientărilor, cu condiția ca acestea să nu se îndepărteze de regulile tratatului^[66]. În cauza *CIRFS*^[67], CEJ a admis că Comisia era ținută de condițiile stabilite de cadrul general al politicilor sale și, în cauza *Ijssel-Vliet*^[68], a decis că liniile directoare ale Comisiei, integrate într-un regim olandez de ajutor, erau obligatorii pentru guvernul olandez. Mai

[60] Cauza T-459/93, *Siemens SA/Comisia* [1995] ECR II-1675, menținută în recurs în cauza C-278/95 P, *Siemens SA/Comisia* [1997] ECR I-2507; cauza T-214/95, *Vlaams Gewest/Comisia* [1998] ECR II-717; cauza T-190/00, *Regione Siciliana/Comisia* [2003] ECR II-5015, pct. 130.

[61] Comunicarea Comisiei privind aplicarea începând cu 1 ianuarie 2012, a regulilor privind ajutoarele de stat pentru sprijinirea măsurilor în favoarea băncilor în contextul crizei financiare [2011] JO C356/7; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html.

[62] Regulamentul Consiliului (CE) nr. 994/98 din 7 mai 1998 privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene anumitor categorii de ajutoare de stat orizontale [1998] JO L142/1.

[63] Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat [2014] JO L187/1, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html.

[64] Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [1999] JO L83/1.

[65] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html.

[66] Cauza C-313/90, *CIRFS/Comisia* [1993] ECR I-1125, pct. 34-36; cauza T-214/95, *Vlaams Gewest* (supra, nota 60), pct. 89; cauza T-149/95, *Ducros/Comisia* [1997] ECR II-2031, pct. 61; cauza C-288/96, *Germania/Comisia* [2000] ECR I-8237, pct. 62; cauza T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna* (supra, nota 58), pct. 95; cauza T-17/03, *Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH/Comisia* [2006] ECR II-1139, pct. 42; cauzele T-254, 270 și 277/00, *Hotel Cipriani SpA/Comisia* [2008] ECR II-3269, pct. 292-293; cauzele C-75 și 80/05 P, *Germania, Glunz AG și OSB Deutschland GmbH/Kronofrance SA* [2008] ECR I-6619, pct. 59-62; cauza C-439/11 P, *Ziegler/Comisia EU*:C-2013:513, pct. 59-60.

[67] Cauza C-313/90, *CIRFS* (supra, nota 66).

[68] Cauza C-311/94, *Ijssel-Vliet Combinatie BV/Minister van Economische Zaken* [1996] ECR I-5023.

mult decât atât, în cauza *Vlaams Gewest*^[69], GC a reținut că orientările adoptate de Comisie trebuiau aplicate în conformitate cu principiul egalității de tratament, astfel încât cauzele asemănătoare celor definite în cadrul orientărilor trebuiau tratate în același fel. Astfel de linii directoare nu sunt însă obligatorii în mod oficial pentru instanțele Uniunii^[70].

În sfârșit, varietatea de instrumente folosite de către Comisie poate fi derutantă pentru utilizatorii sistemului^[71]. Motivele pentru a folosi astfel de documente politice sunt parțial de ordin practic, parțial de ordin conceptual și parțial de ordin politic. Din perspectivă practică, astfel de orientări ajută o administrație supraîncărcată să facă față unui volum de muncă din ce în ce mai mare^[72]. Din perspectivă conceptuală, ele prezintă avantajele asociate în general cu procesul normativ^[73]. Ele „reduc spațiul de manevră al statelor membre în acordarea ajutoarelor și marja de discreție, dreptul de opțiune și potențiala atitudine arbitrară a organului de control”^[74] și facilitează „transparența, securitatea juridică și credibilitatea care rezultă din aplicarea strictă și coerentă, în favoarea guvernelor și a industriei”^[75]. Din perspectivă politică, legiferarea de către Comisie evită necesitatea consimțământului în cadrul Consiliului, care este cerută de art. 109 cu ocazia adoptării legislației oficiale. Astfel, Rawlinson, un administrator central în cadrul direcției pentru ajutoare de stat, a susținut că recurgerea la art. 109 ar prelungi mai mult procesul politic^[76]. Cu toate acestea, della Cananea a indicat lipsa de claritate a unor orientări și faptul că drepturile persoanelor nu au fost întotdeauna protejate în mod corespunzător.

(B) REFORMA

Comisia a lansat o consultare în anul 2005, menită să reformeze regimul ajutoarelor de stat^[77]. Ea a reiterat imperativul aflat în spatele acestui domeniu al dreptului: menținerea unor condiții de concurență echitabile între întreprinderi. Comisia a recunoscut că ajutoarele de stat ar putea fi considerate legitime în contextul unui eșec al pieței. Propunerile mai specifice de reformă au gravitat în jurul acestei teme. Astfel, ajutoarele de stat pentru chestiuni cum ar fi inovațiile, cercetarea și dezvoltarea și capitalul de risc au fost considerate ca fiind potențial legitime în cazul în care piața nu reușea să furnizeze stimulentele necesare pentru implicarea în aceste activități^[78]. Aceasta a dus la o nouă exceptare pe categorii^[79]. Planul de acțiune a dus, de asemenea, la îmbunătățiri legate de procedură, de

[69] Cauza T-214/95 (*supra*, nota 60), pct. 89.

[70] Cauza C-310/99, *Italia/Comisia* [2002] ECR I-2289, pct. 52.

[71] F. RAWLINSON, „The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid”, în I. HARDEN (ed.), *State Aid: Community Law and Policy* (Bundesanzeiger, 1993) 59; G. DELLA CANANEA, „Administration by Guidelines: The Policy Guidelines of the Commission in the Field of State Aids”, în *idem*, 68-69.

[72] RAWLINSON (*supra*, nota 71), pct. 56; EVANS (*supra*, nota 57), 408-427.

[73] P. CRAIG, *Administrative Law* (ed. a 7-a, Sweet & Maxwell, 2012), Capitolul 15.

[74] RAWLINSON (*supra*, nota 71), 55.

[75] *Idem* 57.

[76] *Idem* 60; EVANS (*supra*, nota 57), 405-408.

[77] State Aid Action Plan, Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005-2009, COM(2005) 107 final.

[78] *Idem*, pct. 25, 27, 30.

[79] Regulamentul Comisiei nr. 651/2014 (*supra*, nota 63).

monitorizare și punere în aplicare, care vor fi examinate în cadrul discuției următoare. Reforma ajutoarelor de stat este încă în desfășurare, alte inițiative fiind planificate^[80].

6. AJUTOARELE DE STAT: REGULILE DE FOND ȘI ARTICOLUL 107

(A) DEFINIREA AJUTORULUI DE STAT

Articolul 107 stabilește testul pentru ajutoarele de stat^[81]. Acesta acoperă ajutorul acordat întreprinderilor publice de la art. 106, sub rezerva art. 106 alin. (2), precum și ajutorul acordat societăților private^[82]. Articolul 107 are trei părți. Alineatul (1) stabilește principiul general că ajutoarele de stat sunt incompatibile cu piața internă. Alineatul (2) prevede anumite excepții pentru situațiile în care ajutorul va fi considerat ca fiind compatibil cu piața internă. Alineatul (3) enumeră unele tipuri de cazuri în care ajutorul poate fi considerat compatibil cu piața internă. Articolul 107 alin. (1) prevede că:

Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

Patru condiții cumulative trebuie îndeplinite înainte ca o măsură să fie calificată drept ajutor în sensul art. 107: toate trebuie îndeplinite pentru ca măsura luată de statul membru să intre sub incidența art. 107.

(i) Definirea ajutorului de stat: un avantaj conferit destinatarului

Articolul 107 alin. (1) nu definește ajutorul de stat. După cum era de așteptat, CEJ și Comisia au adoptat o accepțiune largă. Rațiunea existenței ajutorului nu este relevantă în această etapă^[83], iar fondul, nu forma, reprezintă criteriul care trebuie luat în considerare în momentul definirii ajutorului. Principiul director este acela că, pentru a constitui un ajutor, măsura trebuie să confere destinatarului un avantaj.

Comisia a furnizat o listă de tipuri de ajutor, acestea incluzând subvențiile directe, scutirile fiscale^[84], scutirile de sarcinile parafiscale, rate preferențiale ale dobânzilor, garanții favorabile pentru împrumuturi, punerea la dispoziție de teren sau clădiri în condiții speciale,

^[80] Modernizarea ajutoarelor de stat în UE, COM(2012) 209 final; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html.

^[81] J.-D. BRAUN și J. KÜHLING, „Article 87 EC and the Community Courts: From Revolution to Evolution” (2008) 45 CMLRev 465; J. LUIS DA CRUZ VILAÇA, „Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments” [2009] ESTAL 443; L. RUBINI, „The «Elusive Frontier»: Regulation under EC State Aid Law” [2009] ESTAL 277; A. BIONDI, „State Aid is Falling Down, Falling Down: An Analysis of the Case Law on the Notion of Aid” (2013) 50 CMLRev 1719.

^[82] Cauza C-387/92, Banco de Credito Industrial SA (Banco Exterior de Espana SA)/Ayuntamiento de Valencia [1994] ECR I-877; cauza T-106/95, Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)/Comisia [1997] ECR II-229.

^[83] Cauza 173/73, Italia/Comisia [1974] ECR 709; cauza C-241/94, Franța/Comisia [1996] ECR I-4187; cauza C-251/97, Franța/Comisia [1999] ECR I-6639.

^[84] Cauza C-387/92, Banco de Credito (supra, nota 82); cauzele C-182 și 217/03, Belgia și Forum 187 ASBL/Comisia [2006] ECR I-5479.

indemnizații pentru pierderi, condiții preferențiale la distribuția publică, amânarea colec-tării contribuțiilor fiscale sau sociale și garanții ale dividendelor. Această listă este mai degrabă exemplificativă, decât limitativă.

CEJ a precizat că noțiunea de ajutor acoperă nu numai beneficiile pozitive, cum ar fi subvențiile, ci și măsurile care diminuează cheltuielile pe care le suportă în mod normal o întreprindere^[85], cum ar fi furnizarea de mărfuri sau servicii la un preț preferențial^[86], o reducere a contribuțiilor la asistența socială^[87] sau scutirile fiscale^[88].

Măsurile generale de politică economică, cum ar fi o reducere a ratei dobânzii, deși sunt benefice pentru vânzările industriale, nu vor fi clasificate ca fiind, prin ele însele, ajutoare^[89]. Astfel, o măsură nesectorială de politică fiscală generală rămâne în domeniul suveranității fiscale a statului^[90]. O măsură va fi totuși clasificată ca fiind ajutor chiar dacă profită unei întregi serii de întreprinderi, la fel ca în cazul unui ajutor general la export^[91], chiar dacă, în schimb, un ajutor pentru infrastructura generală nu va constitui în general un ajutor în sensul art. 107^[92]. Linia despărțitoare între măsurile generale de politică economică și ajutoarele de stat poate fi, totuși, una extrem de subțire^[93].

Dificultăți deosebite au apărut în cazul în care statul deține un pachet de acțiuni în cadrul unei societăți private. În cauza *Intermills*^[94], CEJ a precizat că nu se poate face nicio distincție între ajutorul acordat sub forma împrumuturilor și ajutorul acordat sub forma unei participări la capitalul unei întreprinderi. Ambele pot intra în sfera de aplicare a art. 107 alin. (1)^[95].

Cauza C-142/87, Re Tubemeuse: Belgia/Comisia

[1990] ECR I-959

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 92 și art. 93 au devenit art. 107 și art. 108 TFUE]

În 1979, guvernul belgian a preluat un pachet de 72% din capitalul social al societății Tubemeuse (T), care întâmpina grave dificultăți financiare ca urmare a retragerii acționarilor privați. În 1982,

[85] Cauza C-237/04, *Enirisorse SpA/Sotacarbo SpA* [2006] ECR I-2843, pct. 42; cauza C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA* [2006] ECR I-289, pct. 131; cauzele C-393/04 și 41/05, *Air Liquide SA/Province de Liege* [2006] ECR I-5293.

[86] Cauza C-241/94, *Franta* (supra, nota 83); cauza C-387/92, *Banco de Credito* (supra, nota 82); cauza C-39/94, *Syndicat Français de l'Express International (SFEI)/La Poste* [1996] ECR I-3547; cauza C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH și Wietersdörfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten* [2001] ECR I-8365; cauza T-301/02, *AEM SpA/Comisia* [2009] ECR II-1757.

[87] Cauza C-75/97, *Belgia/Comisia* [1999] ECR I-3671.

[88] Cauza C-6/97, *Italia/Comisia* [1999] ECR I-2981.

[89] Cauza C-143/99, *Adria-Wien* (supra, nota 86), pct. 35.

[90] Cauza C-308/01, *GIL Insurance Ltd./Comisieiers of Customs and Excise* [2004] ECR I-4777, pct. 78. A se vedea însă cauza C-88/03, *Portugalia/Comisia* [2006] ECR I-7115.

[91] Cauza C-75/97, *Belgia/Comisia* (supra, nota 87).

[92] Cauza C-225/91, *Matra/Comisia* [1993] ECR I-3203.

[93] Cauza C-6/12, *P Oy EU:C:2013:525*; cauza C-452/10 P, *BNP Paribas/Comisia Europeană EU:C:2012:366*; C. QUIGLEY, „The Notion of a State Aid in the EEC” (1988) 13 *ELRev* 242, 252-253; M. PREK și S. LEFEVRE, „The Requirement of Selectivity in the Recent Case-Law of the Court of Justice” [2012] *ESTAL* 335.

[94] Cauza 323/82, *Intermills SA/Comisia* [1984] ECR 3809.

[95] A se vedea, de asemenea, cauzele 296 și 318/82, *Tările de Jos și Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Comisia* [1985] ECR 809; cauza 40/85, *Re Boch: Belgia/Comisia* [1986] ECR 2321; cauza T-16/96, *Cityflyer Express Ltd./Comisia* [1998] ECR II-757; cauza T-198/01, *Technische Glaswerke* (supra, nota 58), pct. 98-99.

Comisia a aprobat o serie de măsuri de ajutor, dar acestea nu au avut succes și drept urmare statul a preluat restul acțiunilor societății. Între 1984 și 1986, Belgia a inițiat o serie de măsuri destinate să crească capitalul lui T. Aceste măsuri au fost notificate Comisiei, însă guvernul nu a așteptat aprobarea acesteia, astfel cum impunea articolul 93 alineatul (2). Ulterior, Comisia a adoptat o decizie în sensul că aceste măsuri constituiau un ajutor nelegal și a solicitat Belgiei să recupereze sumele oferite. Guvernul belgian a susținut că măsurile din anii 1984-1986 nu constituiau un ajutor de stat, ci reprezentau mai degrabă reacția normală a oricărui investitor a cărui investiție inițială (făcută în 1979 și apoi în 1982) era supusă unui risc. CEJ a reiterat constatările sale din cauza *Intermills* și a continuat după cum urmează.

CEJ

26. Pentru a stabili dacă măsurile respective prezintă caracterul unor ajutoare de stat, este indicat să se aplice criteriul, sugerat în decizia Comisiei și necontestat de guvernul belgian, care se bazează pe posibilitățile întreprinderii de a obține sumele în cauză pe piața de capital.

27. În această împrejurare, reiese din actul atacat, coroborat cu actele din dosar, că Tubemeuse, pe lângă lipsa de adecvare tehnică a instalației de producție care a necesitat amplul program de renovare din 1982, realizat grație asistenței din partea autorităților publice autorizată la momentul respectiv de Comisie, se confrunta din 1979 cu probleme financiare structurale; costurile de producție, o succesiune exerciții financiare deficitare care au acumulat pierderi continue de exploatare, un sold al contului precar și o mare îndatorare au condus la renunțarea aproape în totalitate la angajamente de către unii acționari privați ai întreprinderii respective.

28. De asemenea, nu se contestă faptul că sectorul tuburilor din oțel fără sudură, destinate în special prospectării petroliere, se afla în situație de criză, caracterizată prin mari capacități excedentare în țările producătoare și prin capacități de producție noi create în țările în curs de dezvoltare și în statele cu economie centralizată. Pe de altă parte, restricțiile pe care Statele Unite le-au impus la importurile de tuburi din oțel în propriul teritoriu și căderea prețurilor petrolului la nivel mondial, care a contribuit la reducerea activităților de foraj, au determinat reducerea drastică a cererii de tuburi de acel tip și, prin urmare, reducerea semnificativă a prețurilor și diminuarea producției mondiale de tuburi de acel tip. Aceasta este explicația pentru eforturile celorlalte state membre de a reduce propriile capacități de producție în sectorul respectiv.

29. În aceste împrejurări, nu există niciun element care să fie în măsură să demonstreze că este eronată aprecierea Comisiei, conform căreia posibilitățile de rentabilitate previzibile ale societății Tubemeuse nu puteau încuraja un investitor privat, care operează în condițiile normale ale economiei de piață, să efectueze operațiunile financiare în cauză, că era puțin probabil ca întreprinderea respectivă să poată obține sumele indispensabile pentru a supraviețui pe piața de capital și că, din această cauză, măsurile criticate luate de guvernul belgian în favoarea societății Tubemeuse prezentau caracterul unui ajutor de stat.

CEJ a continuat să aplice același test. În momentul în care capitalul este investit de către un investitor public, trebuie să existe un oarecare interes în profitabilitatea pe termen lung, în caz contrar, investiția va fi calificată ca ajutor în sensul art. 107 alin. (1)^[96]. Este important să se stabilească dacă investitorul privat ar fi participat la tranzacție în aceleași condiții ca și investitorul public și dacă nu, în ce condiții ar fi putut face acest lucru^[97]. Privatizarea unei întreprinderi ar putea, de asemenea, să dea naștere unor întrebări legate

^[96] Cauza C-303/88, *Italia/Comisia* [1991] ECR I-1433; cauza C-305/89, *Italia/Comisia* [1991] ECR I-1635; cauza C-42/93, *Spania/Comisia* [1994] ECR I-4175; cauza T-20/03, *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH/Comisia* [2008] ECR II-2305; cauzele C-533 și 536/12 P, *SNCF/Corsica Ferries France*, 4 septembrie 2014.

^[97] Cauzele T-228 și 233/99, *Westdeutsche Landesbank* (supra, nota 58), pct. 244-246; cauza C-73/11 P, *Frucona Košice as/Comisia Europeană* EU:C:2013:32.

de ajutorul de stat, în funcție de condițiile privatizării. Comisia a oferit orientări cu privire la această chestiune.

Pentru ideea de ajutor de stat este esențial ca destinatarul să câștige un avantaj financiar, direct sau indirect, asupra concurenților săi. Aceasta nu se va întâmpla în cazul în care se acordă asistență pentru a compensa obligațiile legate de serviciul public care îi revin beneficiarului ajutorului, dacă sunt îndeplinite condițiile din cauza *Altmark*.

Cauza C-280/00, *Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium
Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*

[2003] ECR I-7747

[A se avea în vedere renumerotarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 87 a devenit art. 107 TFUE]

CEJ a examinat compatibilitatea cu articolul 87 a măsurilor de stat care acordau asistență întreprinderilor de transport local.

CEJ

87. Din această jurisprudență reiese că, în situația în care o măsură de stat trebuie să fie considerată ca fiind o compensație reprezentând contravaloarea serviciilor prestate de întreprinderile beneficiare pentru executarea obligațiilor de serviciu public, astfel încât aceste întreprinderi nu profită, în realitate, de un avantaj financiar și măsura în cauză nu are, prin urmare, efectul de a plasa aceste întreprinderi într-o poziție concurențială mai favorabilă în raport cu întreprinderile care le fac concurență, o astfel de măsură nu intră sub incidența articolului 92 alineatul (1) din tratat.

88. Cu toate acestea, într-un caz concret, pentru ca o astfel de compensație să nu fie calificată drept ajutor de stat, trebuie să fie îndeplinit un anumit număr de condiții.

89. În primul rând, întreprinderea beneficiară trebuie să fie însărcinată efectiv cu executarea obligațiilor de serviciu public și aceste obligații trebuie să fie clar definite. (...)

90. În al doilea rând, parametrii pe baza cărora este calculată compensația trebuie să fie stabiliți în prealabil în mod obiectiv și transparent, pentru a evita ca aceasta să confere un avantaj economic susceptibil să favorizeze întreprinderea beneficiară în raport cu întreprinderile concurente. (...)

92. În al treilea rând, compensația nu poate să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor implicate de executarea obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile rezultate și un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații. (...)

93. În al patrulea rând, în cazul în care întreprinderea însărcinată cu executarea unor obligații de serviciu public, într-un caz concret, nu este selectată pe baza unei proceduri de achiziții publice care să permită selectarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru colectivitate, nivelul compensației necesare trebuie să fie stabilit pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere obișnuită, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloace de transport, astfel încât să poată îndeplini condițiile necesare pentru serviciul public, le-ar fi suportat pentru executarea acestor obligații, ținând seama de veniturile rezultate și de un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații.

Hotărârea *Altmark* a precizat că compensația pentru serviciul public nu constituie ajutor de stat și, prin urmare, nu trebuie notificată dacă sunt îndeplinite condițiile necesare^[98]. Aceasta a permis Comisiei să ia o decizie^[99] și să elaboreze un cadru^[100], precizând mai detaliat cerințele care trebuie întrunite în vederea îndeplinirii condițiilor. Comisia dorește să se asigure că condițiile CEJ sunt respectate în mod strict, astfel ca hotărârea să nu fie folosită de către statele membre pentru a eluda aplicarea regulilor privind ajutoarele de stat.

(ii) *Definirea ajutoarelor de stat: „de stat sau prin intermediul resurselor de stat”*

O a doua condiție pentru aplicarea art. 107 alin. (1) este aceea ca ajutorul ar trebui să fie acordat de „stat sau prin intermediul resurselor de stat”^[101], acestea putând include atât administrația regională, cât și pe cea centrală^[102]. Nu va fi de ajuns ca măsura care reprezintă un ajutor să fi fost adoptată de o întreprindere publică. Trebuie să se demonstreze că statul a exercitat efectiv un control asupra întreprinderii și că a fost implicat în adoptarea măsurii^[103]. În aceste condiții, art. 107 poate cuprinde avantajele acordate de un organism public sau privat desemnat sau înființat de către stat^[104].

Cauzele 67, 68 și 70/85, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV/Comisia*

[1988] ECR 219

Comisia a decis în sensul că tarifele percepute de Gasunie pentru gaz de la anumite societăți din industria horticola, erau preferențiale și constituiau ajutor. Gasunie era o societate înmatriculată conform dreptului privat, însă 50% din acțiunile sale erau deținute de către guvernul olandez, astfel că tarifele percepute de Gasunie erau supuse aprobării de către un ministru din cadrul guvernului. S-a susținut că fixarea tarifului nu constituia o acțiune efectuată de statul olandez.

[98] A se vedea, de asemenea, cauzele C-34 și 38/01, *Enirisorse SpA/Ministero delle Finanze* [2003] ECR I-14243; cauza C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl/Calafiori* [2006] ECR I-2941; cauza C-526/04, *Laboratoires Boiron SA/Urssaf* [2006] ECR I-7529; cauzele T-309, 317, 329 și 336/04, *TV 2/Danmark* (supra, nota 30); cauza T-354/05, *Télévision française 1 SA (TF1)/Comisia* [2009] ECR II-471; cauza T-189/03, *ASM Brescia SpA/Comisia* [2009] ECR II-1831; cauza C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA/Presidenza del Consiglio dei Ministri* EU:C:2010:335; cauzele C-197 și 203/11, *Libert/Gouvernement flamand* EU:C:2013:288.

[99] Decizia Comisiei din 20 decembrie 2011 privind aplicarea art. 106 alin. (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene la ajutorul de stat, sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general [2012] JO L7/3.

[100] Comunicarea Comisiei – cadrul Uniunii Europene pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public [2012] JO C8/15.

[101] Cauzele C-52-54/97, *Viscido, Scandella și Terragnolo/Ente Poste Italiane* [1998] ECR I-2629; cauza C-345/02, *Pearle BV/Hoofdbedrijfschap Ambachten* [2004] ECR I-7139; cauzele T-309, 317, 329 și 336/04, *TV 2/Danmark* (supra, nota 30); cauza C-677/11, *Doux Élevage SNC* EU:C:2013:348; cauzele C-399 și 401/10 P, *Bouygues SA/Comisia Europeană* EU:C:2013:175; cauza C-262/12, *Association Vent De Colère* EU:C:2013:851.

[102] Cauza 323/82, *Intermills* (supra, nota 94); cauzele T-227, 229, 265, 266 și 270/01, *Territorio Histórico de Alava/Comisia* [2009] ECR II-3029.

[103] Cauza C-482/99, *Franța/Comisia* [2002] ECR I-4397; cauza T-442/03, *SIC – Sociedade Independente de Comunicação, SA/Comisia* [2008] ECR II-1161.

[104] Cauza 78/76, *Firma Steinike und Weinlig/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1977] ECR 595; cauza 290/83, *Re Subvențiile pentru fermierii săraci: Comisia/Franța* [1985] ECR 439; cauza 57/86, *Comisia/Grecia* [1988] ECR 2855; cauza T-358/94, *Compagnie Nationale Air France/Comisia* [1996] ECR II-2109. Pot apărea dificultăți referitor la ce constituie resurse acordate de către stat: cauzele C-72-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG/Seebetriebsrat Bodo Ziesmer der Sloman Neptun Schiffahrts* [1993] ECR I-887; cauzele C-328 și 399/00, *Italia și SIM 2 Multimedia SpA/Comisia* [2003] ECR I-4035.

CEJ

32. Reclamanții susțin, în primul rând, că (...) tariful în litigiu nu a fost impus de statul olandez și prin urmare nu poate să fie considerat „ajutor acordat de state sau prin intermediul fondurilor publice”.

33. În acest sens, reclamanții argumentează, pe de o parte, că Gasunie este o societate de drept privat în care statul olandez deține numai 50% din capital și, pe de altă parte, că tariful este rezultatul unui acord de drept privat încheiat între Gasunie, Vegin și Landbouwschap, iar statul olandez este străin de acesta.

34. În legătură cu faptul, subliniat de Comisie, că ministrul afacerilor economice dispune de dreptul de a aproba tarifele practicate de Gasunie, guvernul olandez consideră că este vorba despre o simplă atribuție de control *a posteriori* care privește exclusiv conformitatea acestor tarife cu obiectivele politicii energetice a Țărilor de Jos.

35. Trebuie reamintit că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții (...), nu este necesar să se facă o distincție între cazurile în care ajutorul este acordat direct de către stat și cazurile în care este acordat de organisme publice sau private pe care statul le instituie sau le desemnează pentru administrarea ajutoarelor. În cazul de față, mai multe elemente din dosar dovedesc că stabilirea tarifului în litigiu rezultă dintr-o acțiune imputabilă statului olandez.

36. În primul rând, structura acționariatului Gasunie este astfel încât statul olandez deține direct sau indirect 50% din acțiuni și numește jumătate dintre membrii consiliului de administrație, organ care are, *inter alia*, competența de a stabili tarifele care trebuie să fie aplicate. În al doilea rând, ministrul afacerilor economice are competența de a aproba tarifele aplicate de Gasunie, ceea ce implică, indiferent de modul în care este exercitată această competență, posibilitatea ca Guvernul Țărilor de Jos să se opună unui tarif care nu îi convine. În ultimul rând, în două rânduri, intervențiile Comisiei pe lângă guvernul olandez în scopul de a obține o modificare a tarifului pentru horticultori au fost primite favorabil de Gasunie și Landbouwschap. (...)

37. Aceste elemente, considerate în ansamblul lor, dovedesc că, în domeniul stabilirii tarifelor gazului, Gasunie nu dispune deloc de autonomie deplină, ci acționează sub controlul și directivele autorităților publice. Prin urmare, este evident că Gasunie nu putea să stabilească acest tarif fără să țină cont de cerințele autorităților publice.

38. Această constatare este suficientă pentru a ajunge la concluzia că stabilirea tarifului rezultă dintr-o acțiune a statului olandez și, prin urmare, poate să se încadreze în noțiunea de ajutor acordat de un stat membru (...).

(iii) Definirea ajutorului de stat: „denaturează sau amenință să denatureze concurența”

O a treia condiție pentru aplicarea art. 107 alin. (1) este aceea că ajutorul trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producției anumitor mărfuri. În multe cazuri această condiție nu pune niciun fel de probleme. Spre exemplu, acordarea unei subvenții va plasa fără îndoială beneficiarul pe o poziție mai avantajată. Curtea va examina poziția societății respective înainte de primirea ajutorului și în cazul în care aceasta s-a îmbunătățit, atunci condiția de la art. 107 va fi întrunită^[105]. Nu există o „apărare” pe care statul să o poată invoca în sensul că ajutorul este justificat deoarece efectul său constă în scăderea costurilor unui sector din industrie care are, în termeni relativi, costuri mai ridicate decât alte sectoare industriale^[106]. Nu este posibil nici ca statul să susțină că ajutorul său ar trebui permis pe motiv că alte state au făcut plăți similare societăților din acele țări^[107].

[105] Cauza 173/73, *Italia/Comisia* (supra, nota 83).

[106] *Ibidem*.

[107] Cauza 78/76, *Steinike* (supra, nota 104).

(iv) *Definirea ajutorului de stat: efectul asupra schimburilor comerciale dintre state*

Ultimul element privitor la art. 107 alin. (1) este acela că ar trebui să existe un efect asupra comerțului interstatat. În cazul în care ajutorul consolidează poziția financiară a unei întreprinderi în comparație cu altele din cadrul UE, atunci schimburile comerciale în cadrul Uniunii sunt afectate^[108]. Cuantumul relativ mic al ajutorului sau dimensiunile relativ reduse ale întreprinderii beneficiare nu exclud posibilitatea ca schimburile comerciale în cadrul UE să fie afectate^[109]. Faptul că ajutorul este acordat unei întreprinderi care nu oferă decât servicii de transport local nu exclude un efect asupra schimburilor comerciale interstatuale, din moment ce ajutorul ar putea face dificilă pătrunderea pe acea piață a unor întreprinderi de transport din alte state membre^[110]. Nu este necesar ca Comisia să dovedească faptul că schimburile comerciale vor fi afectate, fiind suficient să arate că schimburile comerciale ar putea fi afectate^[111].

(B) ARTICOLUL 107 ALINEATUL (2)

Articolul 107 alin. (2) enumeră trei tipuri de ajutor care sunt considerate ca fiind compatibile cu piața internă. Articolul 107 alin. (2) lit. a) dispune că „ajutoarele cu caracter social, acordate consumatorilor individuali, cu condiția ca acestea să fie acordate fără discriminare în funcție de originea produselor” sunt compatibile cu piața internă. Acest articol legalizează ajutorul numai dacă nu se face o discriminare în privința originii mărfurilor. Aceasta limitează utilizarea acestei dispoziții, din moment ce majoritatea ajutoarelor de stat sunt orientate exclusiv către o anumită societate din cadrul statului membru care acordă ajutorul.

Articolul 107 alin. (2) lit. b) legitimează „ajutoarele destinate reparării pagubelor provocate de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare”. Rațiunea acestei excepții este de la sine-înțeleasă, însă limitele sale sunt oarecum neclare. Deși noțiunea de calamitate naturală pare destul de ușor de înțeles, sensul evenimentului extraordinar este în mod considerabil mai vag. Articolul este interpretat în mod strict și nu va fi considerat aplicabil decât în cazul în care dezavantajul economic pentru stat decurge direct din calamitatea naturală sau evenimentul extraordinar^[112].

Articolul 107 alin. (2) lit. c) se referă la situația specială a Germaniei, rezultată din divizarea țării, cu scopul de a compensa dezavantajele economice cauzate de această divizare. El nu permite, însă, compensarea completă pentru noile *Länder*^[113].

^[108] Cauza 730/79, *Philip Morris Holland BV/Comisia* [1980] ECR 2671; cauzele T-81, 82 și 83/07, *Maas/Comisia* [2009] ECR II-2411; cauza T-369/06, *Holland Malt BV/Comisia* [2009] ECR II-3313.

^[109] Cauza C-142/87, *Re Tubemeuse: Belgia/Comisia* [1990] ECR I-959, pct. 43.

^[110] Cauza C-280/00, *Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747, pct. 77-82.

^[111] Cauzele T-298, 312, 313, 315, 600-607/97, 1, 3-6 și 23/98, *Alzetta Mauro/Comisia* [2000] ECR II-2319, pct. 76-90; cauza C-310/99, *Italia/Comisia* (supra, nota 70), pct. 84-86; cauza T-211/05, *Italia/Comisia* [2009] ECR II-2777, pct. 151-155.

^[112] Cauza C-278/00, *Grecia/Comisia* [2004] ECR I-3997, pct. 81-82; cauza T-268/06, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Comisia* [2008] ECR II-1091.

^[113] Cauzele C-57 și 61/00 P, *Freistaat Sachsen/Comisia* [2003] ECR I-9975; cauza C-277/00, *Germania/Comisia* [2004] ECR I-3925.

(C) ARTICOLUL 107 ALINEATUL (3)

Excepțiile de la art. 107 alin. (3) sunt discreționare: ajutoarele care se încadrează la aceste categorii *pot* fi considerate compatibile cu piața internă.

(i) *Articolul 107 articolul (3) litera a)*

Articolul 107 alin. (3) lit. a) dispune că „ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care există un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut, precum și a regiunilor prevăzute la art. 349, avându-se în vedere situația lor structurală, economică și socială” pot fi considerate compatibile cu piața internă.

Există o legătură între această dispoziție și art. 107 alin. (3) lit. c), în sensul că ambele se referă la dezvoltarea regională. Articolul 107 alin. (3) lit. a) nu poate fi folosit însă decât în cazul în care problema dintr-o anumită zonă este deosebit de gravă. Gravitatea problemei regionale trebuie evaluată la nivelul UE și nu în context național^[114]. În acest scop, Comisia a publicat criterii pentru a decide asupra dezvoltării diferitelor regiuni raportat la media UE^[115]. Comisia poate să examineze impactul ajutorului asupra piețelor relevante din cadrul UE^[116] și trebuie să se demonstreze că în lipsa ajutorului planificat nu ar avea loc investiții menite să sprijine dezvoltarea regiunii^[117].

Cauza 730/79, Philip Morris Holland BV/Comisia

[1980] ECR 2671

[A se avea în vedere renumotarea în urma Tratatului de la Lisabona:

art. 92 alin. (3) a devenit art. 107 alin. (3) TFUE]

Guvernul olandez a acordat ajutor unui producător de tutun. Comisia a constatat că ajutorul nu se încadra la articolul 92 alineatul (3) literele a), b) sau c). Urmează un fragment din raționamentul CEJ referitor la abordarea generală față de articolul 92 alineatul (3) și concluziile sale privind articolul 92 alineatul (3) litera a).

CEJ

16. Conform reclamantei, este greșit să se stabilească de către Comisie cu titlu de principiu general, că ajutoarele acordate de către un stat membru unor întreprinderi nu intră în sfera de aplicare a dispozițiilor derogatorii ale articolului 92 alineatul (3) din tratat decât în cazul în care Comisia poate stabili că ajutoarele respective își aduc contribuția la atingerea unuia dintre obiectivele menționate în derogările respective, care, în condiții normale de piață, nu sunt atinse prin intermediul unor acțiuni proprii. Singura condiție pentru acordarea unui ajutor în temeiul articolului 92 alineatul (3) din tratat este aceea ca planul de investiții în cauză să fie conform cu obiectivele menționate la literele (a), (b) sau (c).

17. Acest argument nu poate fi reținut. Pe de o parte, acesta nu ia în considerare faptul că alineatul (3) al articolului 92, spre deosebire de alineatul (2) al aceluiași articol, îi conferă Comisiei o putere de apreciere, întrucât prevede că ajutoarele pe care le enumeră „pot” fi considerate

[114] Cauza 248/84, Germania/Comisia [1987] ECR 4013, pct. 1.

[115] Orientări privind ajutoarele de stat regionale 2014-2020 [2013] JO C209/01.

[116] Cauza C-114/00, Spania/Comisia [2002] ECR I-7657, pct. 81.

[117] Cauzele C-630-633/11, HGA/Comisia EU:C:2013:387.

compatibile cu piața comună. Pe de altă parte, acesta are drept rezultat faptul că statelor membre li se permite să efectueze plăți care să îmbunătățească situația financiară a întreprinderii beneficiare, fără ca acestea să fie necesare pentru atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 92 alineatul (3).

18. În acest sens, trebuie să se observe că decizia atacată constată, în mod explicit, că guvernul olandez nu a putut oferi, iar Comisia nu a putut identifica; nicio justificare care să permită stabilirea faptului că ajutorul respectiv îndeplinește condițiile prevăzute pentru a pune în aplicare derogările stabilite prin articolul 92 alineatul (3) din tratat.

19. Reclamanta susține că a fost o greșeală din partea Comisiei să afirme că zona Bergen-op-Zoom nu este o regiune cu un nivel de trai „anormal de scăzut” sau „cu un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut” în sensul dispozițiilor articolului 92 alineatul (3) litera (a). În regiunea Bergen-op-Zoom, rata de subocupare a forței de muncă este mai ridicată, iar venitul pe cap de locuitor mai scăzut decât media la nivel național în Țările de Jos.

(...)

24. Aceste argumente ale reclamantei nu pot fi reținute. Este necesar să se reamintească că Comisia se bucură de putere discreționară, putere al cărei exercițiu implică aprecieri de ordin economic și social, care trebuie făcute într-un context comunitar.

25. Acesta este contextul în care Comisia a apreciat, în mod întemeiat, nivelul de trai și gradul de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut în zona Bergen-op-Zoom, fără a face trimitere la media la nivel național în Țările de Jos, ci în raport cu nivelul comunitar.

(ii) Articolul 107 alineatul (3) litera b)

Articolul 107 alin. (3) lit. b) arată că „ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun sau să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru” pot fi considerate compatibile cu piața internă.

Prima teză a fost folosită, spre exemplu, pentru dezvoltarea unui standard comun pentru televiziunea *high-definition* și protecția mediului, însă CEJ a luat în serios formularea art. 107 alin. (3) lit. b), după cum reiese din cauza *Glaverbel*.

Cauzele 62 și 72/87, Executif Régional Wallon și Glaverbel SA/Comisia

[1988] ECR 1573

Guvernul belgian a acordat ajutoare anumitor producători de sticlă. Reclamantii au susținut că ajutorul se putea încadra la articolul 92 alineatul (3) litera b), din moment ce noua tehnologie realizată prin intermediul ajutorului pentru investiții ar reduce dependența europeană de producătorii americani și japonezi de pe piețele relevante.

CEJ

21. Trebuie observat că tipurile de ajutoare enumerate la alineatul (3) al articolului 92 (...) „pot” fi considerate de Comisie ca fiind compatibile cu piața comună. Rezultă că această instituție dispune de o putere de apreciere în materie.

23. (...) Comisia și-a bazat practica în materie de ajutoare pe opinia că un proiect nu poate fi calificat ca fiind de interes european comun în sensul articolului 92 alineatul (3) litera b), decât în cazul în care acesta face parte dintr-un program transnațional european, susținut împreună de diferite guverne ale statelor membre sau atunci când acesta ține de o acțiune concertată a diferitelor state membre, cu scopul de a lupta împotriva unei amenințări comune cum ar fi poluarea mediului înconjurător.

Adoptând această linie de conduită și apreciind că investițiile prevăzute în cazul de față nu întruneau condițiile necesare, Comisia nu a comis o eroare vădită de apreciere.

24. Cei doi reclamânți s-au plâns în continuare că Comisia nu a motivat evaluarea sa negativă din decizia atacată. (...)

25. Curtea apreciază că o motivare care se bazează pe un fapt „evident” trebuie să fie considerată în general ca insuficientă. În cazul de față, însă, argumentele reclamanților nu pot fi acceptate. Într-adevăr, niciunul dintre documentele dosarului nu permite în niciun fel să se concluzioneze că ajutorul în litigiu ar putea contribui la realizarea unui proiect „important” de interes european „comun”. Simplul fapt că investițiile realizate au putut declanșa utilizarea unei noi tehnologii nu are drept rezultat transformarea proiectului într-unul de interes european comun; cu siguranță, aceasta nu se poate întâmpla atunci când, la fel ca în cazul de față, produsele trebuie vândute pe o piață saturată.

A doua teză a acestui articol, referitoare la perturbarea gravă a economiei unui stat membru, va fi folosită foarte rar, din moment ce problema economică trebuie să tulbure întreaga economie națională^[118]. Probleme specifice sunt tratate la art. 107 alin. (3) lit. a) sau lit. c). Comisia a semnalat însă, disponibilitatea de a utiliza art. 107 alin. (3) lit. b) pentru probleme cauzate de criza financiară^[119].

(iii) Articolul 107 alineatul (3) litera c)

Articolul 107 alin. (3) lit. c) este cea mai importantă dintre excepțiile discreționare. Acesta prevede că „ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun” pot fi compatibile cu piața internă.

El permite legitimarea ajutoarelor prin raportare la necesitățile unui anumit sector industrial și prin raportare la regiuni economice care pot avea o dimensiune națională și nu numai la nivelul UE^[120]. Astfel, art. 107 alin. (3) lit. c) este dispoziția prin intermediul căreia un stat poate încerca să justifice ajutorul acordat unei anumite regiuni defavorizate, lucru evaluat în funcție de criterii naționale^[121]. Este în continuare necesar să se evalueze impactul ajutorului asupra schimburilor comerciale în cadrul UE și repercusiunile sale sectoriale la nivelul UE^[122].

Ajutoarele regionale trebuie să facă parte dintr-o politică regională bine definită a statului și în conformitate cu principiul concentrării geografice. Mai mult decât atât, având în vedere că astfel de ajutoare profită unor regiuni mai puțin dezavantajate decât cele la care se referă art. 107 alin. (3) lit. a), Comisia interpretează sfera geografică a excepției și intensitatea ajutorului în mod strict. Există două categorii de regiuni care se pot încadra la art. 107 alin. (3) lit. c). Sunt regiuni care îndeplinesc anumite condiții prestabilite și pe care, prin urmare, un stat membru le poate desemna ca regiuni „c” fără nicio altă justificare, cunoscute ca „regiuni «c» predefinite”; precum și regiuni pe care un stat membru le poate desemna, după cum apreciază necesar, ca regiuni „c”, cu condiția să demonstreze

^[118] Cauzele C-57 și 61/00 P, *Freistaat Sachsen* (supra, nota 113).

^[119] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html; cauza T-319/11, *ABN Amro Group NV/Comisia Europeană* EU:T:2014:186.

^[120] Orientări (supra, nota 115).

^[121] Cauza 248/84, *Germania/Comisia* (supra, nota 114), pct. 19.

^[122] Cauzele T-126-127/96, *BFM și EFIM/Comisia* [1998] ECR II-3437; cauzele T-132 și 143/96, *Freistaat Sachsen/Comisia* [1999] ECR II-3663.

că astfel de regiuni îndeplinesc anumite criterii socio-economice, cunoscute ca „regiuni «c» nepredefinite”^[123].

Instanțele UE și Comisia au precizat în plus că ajutorul nu se încadrează, de regulă, la acest articol, afară numai dacă este legat de o investiție inițială, de crearea de locuri de muncă și/sau de restructurarea activităților întreprinderii vizate^[124]. Scopul ajutorului trebuie să fie acela de a dezvolta un anumit sector sau regiune și nu doar o întreprindere determinată din cadrul acestora^[125].

Cauza T-20/03, Kahla/Thüringen Porzellan GmbH/Comisia

[2008] ECR II-2305

Reclamantele au susținut că ajutorul care le fusese acordat trebuie să se încadreze la articolul 87 alineatul (3) litera c).

TPI

267. Reclamanta contestă în esență constatarea Comisiei potrivit căreia măsurile alocate reclamantei între 1994 și sfârșitul anului 1996 nu sunt compatibile cu piața comună din perspectiva Liniilor directoare privind ajutorul pentru salvare și restructurare din 1994.

268. Trebuie amintit mai întâi că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că articolul 87 alineatul (3) CE acordă Comisiei o putere largă de apreciere în vederea admiterii ajutoarelor, prin derogare de la interdicția generală prevăzută la alineatul (1) al articolului menționat, în măsura în care aprecierea în acest caz a compatibilității sau a incompatibilității unui ajutor de stat cu piața comună ridică probleme care implică luarea în considerare și aprecierea unor fapte și a unor împrejurări economice complexe (C-39/94, *SFEI și alții*, ECR I-3547, punctul 36). Întrucât instanța comunitară nu poate să substituie aprecierea faptelor, în special pe plan economic, a emitentului deciziei cu propria apreciere, controlul Tribunalului trebuie să se limiteze în această privință la verificarea respectării normelor de procedură și de motivare, a acurateții situației de fapt, precum și a absenței unei erori vădite de apreciere și a abuzului de putere (...).

(...)

270. (...) Comisiei îi este permis să își impună orientări pentru exercitarea puterii sale de apreciere prin acte precum liniile directoare în discuție (...). În consecință, decizia atacată trebuie analizată în lumina acestor norme.

271. În cauză, Comisia a examinat ajutoarele acordate reclamantei în lumina Liniilor directoare privind ajutorul pentru salvare și restructurare din 1994, care definesc criteriile pentru evaluarea compatibilității ajutorului pentru restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate.

272. Liniile directoare impun încadrarea într-un plan a ajutorului pentru restructurare, a cărui aprobare este supusă îndeplinirii a trei condiții: acesta trebuie să permită ca întreprinderea să devină din nou viabilă, trebuie să prevină denaturările de concurență rezultate și trebuie să asigure proporționalitatea ajutoarelor cu costurile și cu avantajele restructurării. Astfel, aceste ajutoare trebuie să fie încadrate într-un adevărat plan de restructurare și pot fi acordate numai atunci când se poate dovedi că menținerea în activitate a unei întreprinderi și restabilirea rentabilității acesteia sunt cele mai utile pentru interesele Comunității.

273. Este de competența Tribunalului să verifice dacă aceste cerințe au fost îndeplinite în cauză.

^[123] Orientări (*supra*, nota 115), pct. 155.

^[124] Cauzele C-278-280/92, *Spania/Comisia* [1994] ECR I-4103; cauzele T-126-127/96, *BFM* (*supra*, nota 122); cauza C-42/93, *Spania/Comisia* (*supra*, nota 96); Orientări (*supra*, nota 115), pct. 6, 31-39.

^[125] Abordarea generală a Comisiei a fost aprobată în cauza 248/84, *Germania/Comisia* (*supra*, nota 114).

274. Din decizia atacată rezultă că, pentru a concluziona că nu erau îndeplinite condițiile definite în Liniile directoare privind ajutorul pentru salvare și restructurare, Comisia s-a întemeiat în primul rând pe lipsa unui plan de restructurare.

275. Trebuie arătat în această privință că un plan de restructurare trebuie să cuprindă date precise și fiabile, precum și toate precizările care permit să se aprecieze dacă sunt îndeplinite condițiile materiale definite în Liniile directoare privind ajutorul pentru salvare și restructurare.

(...)

280. (...) În plus, un ajutor acordat unei întreprinderi aflate în dificultate nu poate fi declarat compatibil cu piața comună pentru simplul fapt că au fost prevăzute măsuri de restructurare, chiar dacă această restructurare a fost realizată cu succes, precum în cauză. Trebuie arătat în această privință că, pentru a permite Comisiei să aprecieze dacă ajutoarele în cauză ar putea stimula întreprinderile beneficiare să adopte un comportament de natură să contribuie la realizarea obiectivului prevăzut la articolul 87 alineatul (3) litera (c) CE, trebuie să se verifice dacă planul de restructurare îndeplinește toate condițiile materiale prevăzute de Liniile directoare privind ajutorul pentru salvare și restructurare.

Curtea va lua însă în serios susținerile în sensul că decizia Comisiei a fost insuficient justificată^[126].

Cauza 323/82, Intermills SA/Comisia

[1984] ECR 3809

Comisia a reținut că ajutorul acordat de guvernul belgian sub formă de participații nu se încadra la excepții, deoarece nu era legat în mod direct de restructurarea întreprinderii, ci era un ajutor de salvare, menit să permită întreprinderii să își respecte angajamentele financiare. Un astfel de ajutor, a arătat Comisia, ar putea provoca grave prejudicii concurenței în cadrul Comunității. Reclamanțele au susținut că ajutorul sub formă de participații nu reprezenta un ajutor de salvare și că acesta a fost folosit pentru a finanța închiderea fabricilor neprofitabile, combinată cu transformarea altora pentru a produce cu perspective mai bune de profitabilitate.

CEJ

33. (...) criticile invocate de către reclamante par întemeiate în măsura în care decizia contestată cuprinde efectiv contradicții și nu permite recunoașterea motivelor acțiunii Comisiei cu privire la anumite aspecte decisive. Aceste incertitudini și contradicții se referă atât la justificarea economică a ajutorului, cât și la problema dacă acest ajutor a dus la denaturarea concurenței pe piața comună.

34. În primul rând, referitor la justificarea economică a ajutorului, Comisia admite în motivarea deciziei sale că obiectivul de restructurare urmărit de reclamante corespunde, în sine, obiectivului pe care Comisia îl urmărește ea însăși în ceea ce privește evoluția industriei europene de papetărie. Această considerație pare a fi motivul esențial care a determinat Comisia să recunoască compatibilitatea cu tratatul a ajutorului acordat sub formă de credite preferențiale și plăți în avans.

35. Pe de altă parte, Comisia nu a oferit nicio justificare care să poată fi verificată, cu privire la aprecierea sa diferită a participării autorităților publice la capitalul întreprinderii beneficiare. Aceasta nu face decât să afirme, în această privință, că această participare nu era „direct legată de restructurarea întreprinderii” și că era vorba despre un „ajutor de salvare” pur financiar, ținând seama de pierderile pe care întreprinderea le înregistrează de mai multe exerciții finan-

[126] A se vedea, de asemenea, cauza 248/84, Germania/Comisia (supra, nota 114); cauzele 296 și 318/82, Leeuwarder Papierwarenfabriek (supra, nota 95).

ciare (...). Făcând aceste aprecieri (...) Comisia nu a explicat în mod corespunzător de ce evaluarea operațiunii de restructurare în cauză (...) necesită să se distingă net între efectul ajutorului acordat sub formă de credite preferențiale și efectul aporturilor sub formă de participații.

(...)

37. În ceea ce privește atingerea adusă concurenței pe piața comună de către ajutorul contestat, Comisia s-a referit, pe de o parte, la dispozițiile care fac obiectul articolului 92 alineatul (1) și, pe de altă parte, la cerința formulată la articolul 92 alineatul (3), în temeiul căruia un ajutor nu poate fi exceptat decât dacă acordarea acestuia nu afectează condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care să contravină interesului comun.

38. În ceea ce privește primul aspect, considerentele referitoare la acesta se limitează la constatarea obiectivelor formulate de guvernele a trei state membre, două organizații profesionale și o întreprindere din sectorul în cauză. În afară de această trimitere, decizia nu oferă nicio indicație concretă cu privire la natura atingerii aduse concurenței.

39. În ceea ce privește cel de-al doilea aspect, Comisia, după ce a constatat că ajutorul acordat sub formă de participare de capital nu ar fi direct legat de restructurarea întreprinderii, ci ar fi vorba de un „ajutor de salvare”, declară că un asemenea ajutor „poate aduce atingere într-o mare măsură condițiilor de concurență, deoarece jocul liber al forțelor pieței ar cere în mod normal închiderea întreprinderii, ceea ce ar permite concurenților mai competitivi să se dezvolte”. Este necesar să se remarce, în această privință, că plata unor datorii mai vechi, care urmărește să salveze existența unei întreprinderi nu are neapărat ca efect modificarea condițiilor schimburilor într-o măsură contrară interesului comun, astfel cum se afirmă la articolul 92 alineatul (3) atunci când o asemenea operațiune este însoțită, de exemplu, de un plan de restructurare. În acest caz, nu s-a demonstrat de ce acțiunea reclamantei pe piață, ca urmare a reorientării producției sale datorită acordării ajutorului, putea să afecteze condițiile schimburilor într-o asemenea măsură încât dispariția întreprinderii ar fi fost de preferat salvării acesteia.

40. Pentru aceste motive, este necesar să se anuleze decizia atacată.

(iv) Articolul 107 alineatul (3) literele (d) și (e)

Litera d) a art. 107 alin. (3) a fost adăugată de Tratatul de la Maastricht. Aceasta prevede că ajutoarele pentru promovarea culturii și conservarea patrimoniului pot fi compatibile cu piața internă, în cazul în care astfel de ajutoare nu afectează condițiile schimburilor comerciale și ale concurenței în UE într-o măsură care contravine interesului comun.

Articolul 107 alin. (3) lit. e) reprezintă o plasă de siguranță, prevăzând că pot fi considerate compatibile cu piața internă alte categorii de ajutoare, stabilite prin decizia Consiliului la propunerea Comisiei. Pe baza acestui articol au fost adoptate o serie de directive privind ajutoarele pentru construcția de nave.

(D) SCUTIREA PE CATEGORII

Până acum, discuția s-a concentrat asupra exceptărilor individuale în temeiul art. 107 alin. (2)-(3). În anul 2008 a fost introdusă o exceptare pe categorii, parte a pachetului de reformă a ajutoarelor de stat, care declară anumite categorii de ajutoare ca fiind compatibile cu piața internă^[127]. Aceasta a fost revizuită în 2014^[128]. Principalele categorii aco-

^[127] Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat (Regulament general de exceptare pe categorii de ajutoare) [2008] JO L214/3.

^[128] Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat [2014] JO L187/1.

perite de exceptarea pe categorii din 2014 sunt: ajutoarele regionale, ajutoarele pentru întreprinderi mici și mijlocii; ajutoarele pentru cercetare, dezvoltare și inovare; ajutoarele pentru mediu; ajutoarele pentru formare profesională, ajutoarele pentru infrastructura locală; ajutoare pentru infrastructurile de bandă largă și ajutoarele pentru lucrătorii dezavantajați și cu dizabilități. Regulamentul din 2008 cuprinde aproximativ 60% din toate măsurile de ajutor și aproximativ 32% din sumele acordate în fiecare an cu titlu de ajutoare în UE. Se estimează că Regulamentul din 2014 va acoperi aproximativ 75% din măsurile de ajutor de stat și 66% din cuantumul ajutoarelor. Regulamentul din 2014 încurajează ajutoarele pentru stimularea creșterii economice, crearea de locuri de muncă și altele asemenea. Pragurile de exceptare pentru numeroase măsuri cuprinse în Regulamentul din 2008 au fost crescute, permițând astfel statelor membre să acorde sume mai mari cu titlu de ajutor fără notificare prealabilă. Au existat, de asemenea, eforturi pentru clarificare și simplificarea aplicării regimului exceptărilor.

7. AJUTOARELE DE STAT: REGULILE PROCEDURALE ȘI ARTICOLELE 108 ȘI 109

Regulile procedurale care se aplică în acest domeniu decurg din articolele relevante din tratat, din jurisprudența CEJ și a Tribunalului și din Regulamentul 659/99^[129].

(A) VERIFICAREA AJUTOARELOR DE STAT EXISTENTE

UE are interesul de a ține sub supraveghere ajutoarele acordate de statele membre, chiar dacă Comisia le-a dat acestora undă verde în temeiul art. 107. Articolul 108 alin. (1) prevede că:

Comisia, împreună cu statele membre, verifică permanent regimurile ajutoarelor existente în aceste state. Comisia propune acestora măsurile utile cerute de dezvoltarea treptată sau de funcționarea pieței interne.

Există mai multe categorii de ajutoare existente, derivate din jurisprudența CEJ^[130] și din Regulamentul 659/99^[131].

(1) Ajutoarele care au existat înainte de intrarea în vigoare a tratatului.

(2) Ajutoarele care au primit undă verde în temeiul art. 107 alin. (3)^[132]. Plata individuală a unui ajutor pe baza unei scheme generale de ajutor, care a fost aprobat de către Comisie,

^[129] Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [1999] JO L83/1; Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [2004] JO L140/1.

^[130] Cauza C-44/93, *Namur – Les Assurances du Crédit SA/Office National du Ducroire și Statul Belgian* [1994] ECR I-3829; cauzele T-195 și 207/01, *Gibraltar/Comisia* [2002] ECR II-2309; cauzele T-227, 229, 265, 266 și 270/01, *Territorio Histórico de Álava (supra, nota 102)*, pct. 228-233; cauza T-222/04, *Italia/Comisia* [2009] ECR II-1877.

^[131] Articolul 1.

^[132] Comisia poate revizui sistemul unui ajutor existent și decide că acesta nu mai este compatibil cu piața internă: Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 17-18.

intră în categoria ajutoarelor existente, cu condiția ca acesta să se încadreze în mod corespunzător în schema generală^[133].

(3) Ajutoarele care au fost notificate Comisie în temeiul art. 108 alin. (3), în cazul în care Comisia nu a acționat în interiorul termenului cerut.

(4) Ajutoarele care nu pot fi recuperate, deoarece perioada de limitare a expirat.

(5) Ajutoarele considerate a fi ajutoare existente, deoarece inițial nu constituiau ajutoare și au devenit astfel numai datorită evoluției pieței interne^[134]. În cazul în care unele măsuri devin ajutoare în urma liberalizării unei activități prin intermediul dreptului UE, astfel de măsuri sunt considerate ajutoare existente după data fixată pentru liberalizare.

(B) PROCEDURA PENTRU NOILE AJUTOARE DE STAT: NOTIFICAREA ȘI VERIFICAREA PRELIMINARĂ

Pentru ca monitorizarea ajutoarelor de stat să fie eficientă, este esențial ca Comisiei să îi fie notificată orice propunere de ajutor. Articolul 108 stabilește o procedură în două etape^[135]. Prima etapă se referă la notificarea prealabilă a intenției de a acorda un ajutor și la verificarea preliminară de către Comisie. Aceasta este prevăzută la art. 108 alin. (3):

Comisia este informată în timp util pentru a-și prezenta observațiile cu privire la proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele. În cazul în care apreciază că un proiect nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu dispozițiile articolului 107, Comisia inițiază fără întârziere procedura prevăzută la alineatul precedent. Înainte de pronunțarea unei decizii finale, statul membru în cauză nu poate pune în aplicare măsurile preconizate.

Așadar, înainte de acordarea oricărui ajutor, statele membre au obligația de a notifica Comisia cu privire la acesta^[136]. Această obligație este însă nuanțată de Regulamentul *de minimis*^[137]. Subvențiile reduse nu trebuie să fie notificate în temeiul art. 108 alin. (3). Astfel, ajutoarele de până la 200.000 €, acordate pe o perioadă de peste trei ani nu se consideră ajutor de stat, iar garanțiile la împrumuturi sunt, de asemenea, acoperite, în măsura în care partea garantată a împrumutului nu depășește 1,5 milioane €. Sub rezerva acestei notificări, statele membre nu pot pune în aplicare ajutorul acordat pe durata perioadei în care Comisia întreprinde verificarea inițială a ajutorului propus^[138]. Comisia trebuie să ajungă la o concluzie preliminară în termen de două luni. În cazul în care nu face acest lucru, după notificarea Comisiei, statul este îndreptățit să pună în aplicare propune-

[133] Cauza C-47/91, *Italia/Comisia* [1994] ECR I-4635.

[134] Cauzele T-298/97, *Alzetta Mauro/Comisia* [2000] ECR II-2319, pct. 143.

[135] Codul celor mai bune practici pentru organizarea procedurilor de control al ajutoarelor de stat [2009] JO C136/13.

[136] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 2.

[137] Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei din 18 decembrie 2013 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor *de minimis* [2013] JO L352/1.

[138] Cauza 120/73, *Gebrüder Lorenz GmbH/Germania* [1973] ECR 1471; cauza 84/82, *Germania/Comisia* [1984] ECR 1451; cauzele C-630-633/11, *HGA* (*supra*, nota 117); Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 3. Comisia trebuie, de asemenea, notificată cu privire la orice propunere de modificare a ajutorului: cauzele 91 și 127/83, *Heineken Brouwerijen BV/Inspecteur der Vennootschapsbelasting* [1984] ECR 3435.

rea sa de ajutor^[139]. Comisia poate solicita informații suplimentare în cazul în care consideră că informațiile furnizate sunt incomplete^[140].

În cadrul acestei etape timpurii, Comisia se angajează într-o examinare preliminară a propunerii de ajutor^[141]. Ea poate decide să aprobe ajutorul, caz în care anunță statul membru, iar acesta pune în aplicare propunerea de ajutor. CEJ a subliniat că procedura examinării preliminare trebuie „să se rezume la atât”^[142]. Ea nu trebuie să dureze mai mult de două luni, iar în cazul în care apar dificultăți în adoptarea unei decizii în acest termen, Comisia ar trebui să treacă la examinarea mai complexă prevăzută în art. 108 alin. (2). Acest lucru este important, din moment ce alte părți sunt îndreptățite să fie consultate conform art. 108 alin. (2), dar nu au astfel de drepturi în temeiul art. 108 alin. (3)^[143].

În plus, Comisia poate soluționa un caz în temeiul art. 108 alin. (3) numai în cazul în care este clar că ajutorul este compatibil cu piața internă. În cazul în care există serioase dificultăți în a decide dacă ajutorul este compatibil cu piața internă, trebuie folosită cercetarea complexă în temeiul art. 108 alin. (2)^[144].

(C) PROCEDURA PENTRU AJUTOARELE DE STAT: CERCETAREA DETALIATĂ ȘI PUNEREA ÎN APLICARE

Etapă a doua pornește de la premisa că Comisia nu a putut da undă verde propunerii de ajutor de stat în temeiul art. 108 alin. (3). În aceste condiții, se aplică art. 108 alin. (2):

În cazul în care, după ce părților în cauză li s-a solicitat să-și prezinte observațiile, Comisia constată că ajutorul acordat de un stat sau prin intermediul resurselor de stat nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu articolul 107 sau că acest ajutor este utilizat în mod abuziv, aceasta hotărăște desființarea sau modificarea ajutorului de către statul în cauză în termenul stabilit de Comisie.

În cazul în care statul în cauză nu se conformează deciziei în termenul stabilit, Comisia sau orice alt stat interesat poate sesiza direct Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin derogare de la articolele 258 și 259.

Articolul 108 alin. (2) se aplică ajutoarelor existente în legătură cu care au apărut îndoieli în conformitate cu art. 108 alin. (1), precum și ajutoarelor noi care nu au primit undă verde în urma examinării preliminare în temeiul art. 108 alin. (3). În cazul în care un ajutor existent este considerat incompatibil cu piața internă ca urmare a verificării în temeiul art. 108 alin. (1), atunci acesta va fi nelegal de la data fixată pentru executarea acelei

[139] Cauza 84/82, *Germania/Comisia* [1984] ECR 1451; Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 4 alin. (5).

[140] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 5.

[141] *Idem*, art. 4.

[142] Cauza 120/73, *Gebrüder Lorenz* (*supra*, nota 138); cauza 84/82, *Germania/Comisia* (*supra*, nota 139); cauza T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna* (*supra*, nota 58), pct. 31-32; cauza T-301/01, *Alitalia – Linee aeree italiane SpA/Comisia* [2008] ECR II-1753, pct. 157.

[143] Cauza C-198/91, *William Cook plc/Comisia* [1993] ECR I-2486; cauzele T-195 și 207/01, *Gibraltar/Comisia* (*supra*, nota 130); cauzele C-75 și 80/05 P, *Kronofrance* (*supra*, nota 66), pct. 37.

[144] Cauza C-367/95 P, *Comisia/Sytraval și Brink's France Sarl* [1998] ECR I-1719, pct. 39; cauza C-204/97, *Portugalia/Comisia* [2001] ECR I-3175, pct. 33; cauza T-158/99, *Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH & Co. KG/Comisia* [2004] ECR I-1, pct. 59-61; cauza C-431/07 P, *Bouygues SA și Bouygues Télécom SA/Comisia* [2009] ECR I-2665.

decizii. În cazul unui ajutor nou, efectul deciziei adoptate în baza art. 108 alin. (2) constă în a face permanentă interdicția temporară care decurge din art. 108 alin. (3), afară numai dacă statul membru poate dovedi la o dată ulterioară că împrejurările s-au schimbat. În oricare dintre situații procedura descrisă la art. 108 alin. (2) intră în funcțiune.

În Jurnalul Oficial se publică un anunț prin care părțile interesate sunt invitate să își depună observațiile. Comisia sintetizează elementele relevante de fapt și de drept, expunându-și înțelesurile cu privire la compatibilitatea ajutorului cu piața internă^[145]. Expresia „părțile interesate” cuprinde întreprinderile care primesc ajutorul și altele ale căror interese ar putea fi afectate ca urmare a acordării ajutorului, în special concurenții și sindicatele^[146]. Drepturile de participare ale unor astfel de părți sunt, însă, limitate. Acestea nu se pot implica într-o dezbatere contradictorie cu Comisia în maniera care este disponibilă părții împotriva căreia a fost inițiată cercetarea oficială^[147]. Perioada pentru depunerea observațiilor nu va depăși, de regulă, o lună^[148]. Concluziile Comisiei în urma cercetării oficiale sunt cuprinse în decizii. Comisia poate decide că ajutorul este compatibil sau incompatibil cu piața internă. În situația unei decizii pozitive, ea poate impune condiții^[149]. Comisia își poate revoca decizia în cazul în care aceasta s-a bazat pe informații eronate care au reprezentat un element determinant al deciziei^[150].

Rațiunea procedurii mai scurte de asigurare a respectării dreptului comunitar cuprinsă în paragraful al doilea al art. 108 alin. (2) este aceea că Comisia a avut deja ocazia să își facă cunoscut punctul de vedere, iar părțile însele au fost deja ascultate. Deși art. 108 alin. (2) prevede o metodă mai rapidă de asigurare a respectării dreptului comunitar împotriva unui stat recalcitrant, Curtea s-a opus oricărei alte modificări a procedurii de asigurare a respectării dreptului comunitar^[151].

(D) ÎMPREJURĂRILE EXCEPȚIONALE:

ARTICOLUL 108 ALINEATUL (2), PARAGRAFELE 3 ȘI 4

Paragrafele trei și patru ale art. 108 alin. (2) se referă la ajutoarele care pot fi acordate în anumite împrejurări excepționale, prin derogare de la dispozițiile art. 107. CEJ a interpretat această dispoziție în sens strict^[152].

La cererea unui stat membru, Consiliul, hotărând în unanimitate, poate decide că un ajutor acordat sau care urmează să fie acordat de acest stat trebuie să fie considerat compatibil cu piața

^[145] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 6.

^[146] Cauza 323/82, *Intermills* (*supra*, nota 94), pct. 16; cauza C-198/91, *William Cook* (*supra*, nota 143), pct. 24; cauza C-78/03 P, *Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV* [2005] ECR I-10737, pct. 31-37; cauza T-395/04, *Air One SpA/Comisia* [2006] ECR II-1343, pct. 24-41; cauza T-167/04, *Asklepios Kliniken GmbH/Comisia* [2007] ECR II-2379, pct. 49; Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 20 alin. (1).

^[147] Cauza C-367/95 P, *Sytraval* (*supra*, nota 144), pct. 59; cauzele 74 și 75/00 P, *Falck SpA/Comisia* [2002] ECR I-7689, pct. 82; cauza T-109/01, *Fleuren Compost BV/Comisia* [2004] ECR II-127, pct. 40-44; cauza T-228 și 233/99, *Westdeutsche Landesbank* (*supra*, nota 58), pct. 123-125; cauzele T-227, 229, 265, 266 și 270/01, *Territorio Histórico de Álava* (*supra*, nota 102), pct. 269; cauza T-62/08, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA/Comisia Europeană* [2010] ECR II-3229, pct. 162-163.

^[148] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 6 alin. (1).

^[149] *Idem*, art. 7.

^[150] *Idem*, art. 9.

^[151] Cauza C-292/90, *British Aerospace plc și Rover Group Holdings plc/Comisia* [1992] ECR I-493.

^[152] Cauza C-110/02, *Comisia/Consiliul* [2004] ECR I-6333; cauza C-121/10, *Comisia Europeană/Consiliul EU*: C-2013/784.

internă, prin derogare de la dispozițiile articolului 107 sau de la regulamentele prevăzute la articolul 109, în cazul în care o astfel de decizie este justificată de împrejurări excepționale. În cazul în care, în legătură cu acest ajutor, Comisia a inițiat procedura prevăzută la primul paragraf din prezentul alineat, cererea adresată Consiliului de statul în cauză va avea ca efect suspendarea procedurii menționate până când Consiliul se pronunță asupra acesteia.

Cu toate acestea, în cazul în care Consiliul nu se pronunță în termen de trei luni de la formularea cererii, Comisia hotărăște.

(E) ARTICOLUL 109: REGULAMENTELE DE PUNERE ÎN APLICARE

Articolul 109 abilitază Consiliul, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului, să adopte toate regulamentele utile pentru aplicarea art. 107 și art. 108 și în special să stabilească condițiile de aplicare a art. 108 alin. (3) și categoriile de ajutoare exceptate de la această procedură. Articolul 109 a fost utilizat relativ rar și Comisia a căutat să se bazeze pe *soft law* și pe decizii pentru a dezvolta politica în acest domeniu^[153]. Articolul 109 a constituit însă baza unui regulament al Consiliului pentru abilitarea Comisiei să adopte regulamente cu privire la anumite categorii de ajutoare^[154].

(F) CONTESTAREA DECIZIILOR COMISIEI

Contestarea deciziilor Comisiei are loc, de regulă, în temeiul art. 263 TFUE^[155], deși poate îmbrăca și forma acțiunii în constatarea abținerii de a hotărî în temeiul art. 265 TFUE^[156]. Reclamantii pot fi statele care au acordat ajutoarele, beneficiarii auți în vedere și concurenții. Reclamantii vor trebui să îndeplinească cerințele prevăzute la art. 267^[157] și să demonstreze că acțiunea criticată produce efecte juridice^[158]. Termenul limită de două luni curge, în general, de la data publicării deciziei în Jurnalul Oficial^[159].

Statul are calitate procesuală, după cum are și un organ regional^[160]. Destinatarului ajutorului i s-a permis cu ușurință să își susțină cauza^[161] și Curtea a recunoscut calitatea procesuală a intervenienților care au înaintat observații Comisiei și care ar putea suferi un prejudiciu în cazul în care s-ar acorda ajutorul^[162]. Agenții economici care au jucat un rol important în cadrul procedurii de la art. 108 alin. (2) au fost considerați ca fiind interesați

[153] EVANS (supra, nota 57), 405-427.

[154] Regulamentul Consiliului nr. 994/98 [1998] JO L142/1.

[155] U. SOLTESZ și H. BIELESZ, „Judicial Review of State Aid Decisions – Recent Developments” [2004] ECLR 133.

Acțiunile în constatarea abținerii de a acționa în temeiul art. 265 sunt dificil de argumentat din moment ce reclamantul trebuie să dovedească o obligație de a acționa a Comisiei: cauza T-277/94, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC)/Comisia* [1996] ECR II-351. Comisia trebuie însă, să examineze în mod diligent dacă ar trebui să dea curs unei plângeri: cauza T-95/96, *Gestelevision Telecinco SA/Comisia* [1998] ECR II-3407. Pentru utilizarea art. 277, a se vedea cauza T-82/96, *Associação dos Refinadores de Açúcar Portugueses (ARAP)/Comisia* [1999] ECR II-1889.

[156] Cauza C-615/11 P, *Comisia Europeană/Ryanair Ltd EU:C:2013:310*.

[157] Cauza C-47/90, *Italia/Comisia* [1992] ECR I-4145: decizia Comisiei de a iniția o procedură în temeiul art. 108 alin. (2) constituia un act care putea fi contestat în fața Curții.

[158] Cauza C-400/99, *Italia/Comisia* [2001] ECR I-7303, pct. 62; cauza C-521/06 P, *Athinaiki Techniki AE/Comisia* [2008] ECR I-5829.

[159] Cauza T-11/95, *BP Chemicals Ltd./Comisia* [1998] ECR II-3235.

[160] Cauza T-288/97, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia* [1999] ECR II-1871.

[161] Cauza 730/79, *Philip Morris* (supra, nota 108); cauza 323/82 (supra, nota 94).

[162] Cauza 169/84, *COFAZ/Comisia* [1986] ECR 391; cauza C-198/91, *William Cook* (supra, nota 143); cauza T-380/94, *AIUFFASS/Comisia* [1996] ECR II-2169.

în mod individual, atunci când le-a fost afectată capacitatea de negociatori^[163]. Faptul că o parte a participat la procedura prevăzută la art. 108 alin. (2) nu va fi, însă, suficient pentru a i se recunoaște calitatea procesuală activă în temeiul art. 263^[164]. Mai mult decât atât, în cazul în care o întreprindere nu și-a exercitat dreptul de a depune observații în temeiul art. 108 alin. (2), ea trebuie să demonstreze că este afectată în mod individual în sensul art. 263 alin. (4). Simplul fapt că întreprinderea se află într-o relație de concurență cu beneficiarul ajutorului nu este în mod necesar suficient^[165].

O chestiune importantă referitoare la disponibilitatea controlului judiciar a fost afirmată în cauza *William Cook*^[166]. Am văzut deja că părțile interesate nu au dreptul să fie consultate în temeiul art. 108 alin. (3) pe parcursul etapei examinării preliminare, dar au astfel de drepturi în temeiul art. 108 alin. (2). Acest lucru poate fi problematic în cazul în care Comisia constată că un ajutor este compatibil cu piața internă în temeiul art. 108 alin. (3), dar o parte interesată consideră că ar fi trebuit inițiată o cercetare amănunțită în temeiul art. 108 alin. (2). În cauza *William Cook*, Curtea a reținut că *garanțiile procedurale* de la art. 108 alin. (2) nu puteau fi asigurate în mod corespunzător, într-o astfel de situație, decât dacă aceste părți ar putea contesta decizia Comisiei în fața Curții^[167]. Cu toate acestea, în cazul în care reclamantul urmărește să conteste *fondul* deciziei de confirmare a ajutorului, simplul fapt că el este o parte interesată în sensul art. 108 alin. (2) nu va fi de ajuns pentru a face acțiunea admisibilă. Reclamantul va trebui totuși să demonstreze interesul individual, în sensul testului *Plaumann*^[168].

Motivele de fond pentru atacarea deciziei sunt prevăzute la art. 263. Legalitatea măsurii este stabilită pe baza situației de fapt și de drept existente la momentul adoptării sale^[169]. Se întâmplă frecvent ca reclamanții să susțină că decizia Comisiei încalcă unul dintre principiile generale ale dreptului UE, că motivarea este defectuoasă sau că Comisia a interpretat greșit un articol din tratat. Cu toate acestea, Curtea dispune de o marjă de apreciere considerabilă în ceea ce privește intensitatea controlului în temeiul art. 263. CEJ face adeseori trimitere la discreția apreciabilă a Comisiei în ceea ce privește ajutoarele de stat și va înlătura, de regulă, o astfel de decizie numai în cazul în care reclamantul poate dovedi un viciu de procedură, o deficiență în motivare, o inexactitate de fapt, o eroare vădită în evaluarea stării de fapt sau un abuz de putere.

[163] Cauza C-313/90, *CIRFS* (supra, nota 66).

[164] Cauza C-106/98, *SNRT-CGT, SURT-CFDT și SNEA-CFE-CGC/Comisia* [2000] ECR I-3659.

[165] Cauza T-11/95, *BP* (supra, nota 159).

[166] Cauza C-198/91, *William Cook* (supra, nota 143).

[167] Cauza C-225/91, *Matra* (supra, nota 92), cauza C-367/95 P, *Sytraval* (supra, nota 144), pct. 40-41; cauza T-158/99, *Thermehotel* (supra, nota 144), pct. 73; cauza C-78/03 P, *Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* (supra, nota 146), pct. 35; cauza T-289/03, *BUPA* (supra, nota 30), pct. 73; cauzele C-75 și 80/05 P, *Kronofrance* (supra, nota 66), pct. 37-38; cauza T-375/04, *Scheucher-Fleisch GmbH/Comisia* [2009] ECR II-4155, pct. 40-43.

[168] Cauza C-78/03 P, *Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* (supra, nota 146), pct. 37; cauza T-395/04, *Air One* (supra, nota 146), pct. 32; cauzele C-75 și 80/05 P, *Kronofrance* (supra, nota 66), pct. 40; cauza C-487/06 P, *British Aggregates Association/Comisia* [2008] ECR I-10505, pct. 30; cauza T-289/03, *BUPA* (supra, nota 30), pct. 74; K. JÜRIMÄE, „Standing in State Aid Cases: What's the State of Play?” [2010] EStAL 303; H. PEYTZ și T. MYGIND, „Direct Action in State Aid Cases – Tightropes and Legal Protection?” [2010] EStAL 331.

[169] Cauza T-110/97, *Kneissl Dachstein Sportartikel AG/Comisia* [1999] ECR II-2881.

(G) AJUTOARELE CARE NU AU FOST NOTIFICATE

Consecințele lipsei notificării din partea unui stat membru, în conformitate cu art. 108 alin. (3), trebuie evaluate separat în legătură cu Comisia și respectiv cu instanțele naționale.

(i) Absența notificării și Comisia

CEJ a reținut că lipsa notificării nu face, prin ea însăși, ilicită punerea în aplicare a unui ajutor^[170]. Comisia are competența, după ce a acordat statului membru oportunitatea de a-și prezenta observațiile, să emită o decizie provizorie prin care să impună statului suspendarea imediată a plății ajutorului, în timp ce așteaptă decizia Comisiei referitoare compatibilitatea ajutorului cu piața internă^[171]. Dacă în lumina acestei cereri de informații statul refuză în continuare să furnizeze materialul solicitat, atunci Comisia poate face o evaluare a compatibilității ajutorului pe baza informațiilor de care dispune^[172], deși acestea trebuie să fie suficiente pentru a concluziona că o întreprindere a beneficiat de pe urma ajutorului^[173]. Decizia poate impune recuperarea ajutorului care a fost plătit. S-a sugerat, de asemenea, că Comisia ar trebui să aibă posibilitatea să solicite restituirea imediată a ajutorului^[174].

Aceste principii au fost consacrate în Regulamentul nr. 659/99. În cazul în care Comisia deține informații, din orice surse, referitoare la un ajutor pretins ilicit, atunci ea trebuie să îl examineze fără întârziere^[175]. Ea poate solicita informații de la statul relevant. Comisia poate, după ce a permis statului să își prezinte observațiile, să ia o decizie care impune statului să suspende ajutorul până când Comisia ia o decizie cu privire la compatibilitatea acestuia cu piața internă. Această decizie se numește „ordin de suspendare”^[176]. Comisia poate, după ce a permis statului să își prezinte observațiile, să ia o decizie impunând statului să recupereze ajutorul, până la adoptarea unei decizii de către Comisie cu privire la compatibilitatea acestuia cu piața internă. Această decizie este cunoscută ca „ordin de recuperare”^[177].

Aceste ordine nu pot fi emise decât în cazul în care este clar că există un ajutor, intervenția este urgentă și există un risc serios de prejudiciere semnificativă și ireparabilă a unui concurent. Nerespectarea oricărui tip de ordin poate duce la o acțiunea în fața CEJ^[178]. Comisia poate lua decizia sa de fond cu privire la un astfel de ajutor pe calea unei examinări preliminare sau prin intermediul procedurii oficiale. În oricare eventualitate, nu se aplică termenele-limită normale^[179]. În cazul în care Comisia decide că ajutorul nu este compatibil cu piața internă, ea poate emite o „decizie de recuperare”. Aceasta obligă statul

[170] Cauza C-301/87, *Franța/Comisa* [1990] ECR I-307.

[171] Cauza C-75/97, *Belgia/Comisia* (*supra*, nota 87).

[172] Cauza T-366/00, *Scott SA/Comisia* [2007] ECR II-797, pct. 144; cauza T-266/02, *Deutsche Post AG/Comisia* [2008] ECR II-1233, pct. 75.

[173] Cauza C-520/07 P, *Comisia/MTU Friedrichshafen GmbH* [2009] ECR I-8555, pct. 55-57.

[174] Cauza C-42/93, *Spania/Comisia* (*supra*, nota 96), AG Jacobs.

[175] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (*supra*, nota 129), art. 10 alin. (1). Comisia poate, de asemenea, să redeschidă un caz în care ajutorul a fost utilizat în mod abuziv: art. 16.

[176] *Idem*, art. 11 alin. (1).

[177] *Idem*, art. 11 alin. (2).

[178] *Idem*, art. 12.

[179] *Idem*, art. 13.

membru să ia toate măsurile necesare pentru a recupera ajutorul de la beneficiar^[180], însă nu se va impune dacă ar contraveni unui principiu general de drept UE^[181].

(ii) Absența notificării și instanțele naționale

Obligația de a nu implementa ajutorul înainte de a notifica Comisia și înainte ca Comisia să își desfășoare examinarea preliminară în temeiul art. 108 alin. (3) are efect direct^[182], astfel că există dispoziții privind schimbul de informații dintre Comisie și instanțele naționale^[183]. Instanța națională nu poate decide cu privire la compatibilitatea ajutorului cu piața internă, aceasta fiind de competența Comisiei, dar aceasta trebuie, totuși, să considere că ajutorul este nelegal atunci când nu a fost notificat conform art. 108 alin. (3)^[184]. Efectul direct al art. 108 alin. (3) impune ca drepturile individului să fie protejate în acest fel. O decizie ulterioară a Comisiei care constată că ajutorul este compatibil cu art. 107 nu va avea efect retroactiv^[185].

Cu toate acestea, instanța națională nu este obligată să dispună recuperarea ajutorului pus în aplicare contrar art. 107 alin. (3) în cazul în care Comisia a adoptat o decizie finală prin care consideră ajutorul respectiv compatibil cu piața internă, dar instanța națională trebuie să impună beneficiarului ajutorului să achite dobânzile aferente perioadei de ilegalitate^[186]. Comisia a adoptat o comunicare care dezvoltă jurisprudența CEJ^[187].

(H) RECUPERAREA AJUTOARELOR ILICITE

Deloc surprinzător, Curtea a reținut că, în principiu, ajutoarele ilegale de stat ar trebui restituite, aceasta fiind consecința logică a constatării că ajutorul este ilicit^[188]. Forța peremptorie a acestei obligații nu va fi ușor dejucată de susțineri în sensul că restituirea ajutorului presupune dificultăți pentru beneficiar.

^[180] Pentru o punere în aplicare eficientă a deciziilor Comisiei de obligare a statelor membre să recupereze ajutorul de stat ilegal și incompatibil [2007] JO C272/05.

^[181] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (supra, nota 129), art. 14.

^[182] Cauza 120/73, *Lorenz* (supra, nota 138); cauzele 91 și 127/83, *Heineken* (supra, nota 138); cauza C-143/99, *Adria-Wien* (supra, nota 86), pct. 26-27; cauza C-295/97, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA/International Factors SpA* [1999] ECR I-3735; cauza C-345/02, *Pearle* (supra, nota 101), pct. 30-32.

^[183] Regulamentul (CE) nr. 659/99 (supra, nota 129), art. 23a.

^[184] Cauza C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires/Franța* [1991] ECR I-5505; cauzele C-34 și 38/01, *Enirisorse* (supra, nota 98), pct. 42; cauza C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato/Lucchini SpA* [2007] ECR I-6199, pct. 48-58; cauza T-152/06, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB/Comisia* [2009] ECR II-1517, pct. 71-72.

^[185] Cauza C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH/Finanzlandesdirektion für Tirol* [2006] ECR I-9957.

^[186] Cauza C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF) și Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2008] ECR I-469.

^[187] Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale [2009] JO C85/1.

^[188] Cauza 310/85, *Deufil GmbH & Co KG/Comisia* [1987] ECR 901; cauza C-277/00, *Germania/Comisia* (supra, nota 113), pct. 74-76.

Cauza 52/84, Comisia/Belgia

[1986] ECR 89

[A se avea în vedere renumerarea în urma Tratatului de la Lisabona:
art. 5 și art. 173 au devenit art. 4 alin. (3) TUE și art. 263 TFUE]

Comisia a constatat că preluarea de către un holding public regional a acțiunilor unei societăți producătoare de articole din ceramică constituia ajutor de stat și a dispus retragerea acestuia, întrucât era incompatibil cu piața comună. Guvernul belgian nu a contestat această decizie, dar a subliniat consecințele sociale grave ale închiderii întreprinderii și a declarat că dreptul belgian nu permitea rambursarea participației la capitalul social decât pe calea imputării asupra profitului societății și nu exista un astfel de profit. Guvernul a solicitat, de asemenea, Comisiei să clarifice ce înțelegea prin „retragerea ajutorului”. CEJ a reținut că guvernul belgian depășise termenul pentru atacarea deciziei în temeiul articolului 173 și a continuat după cum urmează.

CEJ

14. În aceste condiții, singurul mijloc de apărare pe care îl mai poate folosi guvernul belgian împotriva acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este acela al unei imposibilități absolute de executare corectă a deciziei. În această privință, trebuie să arătăm că decizia impune retragerea unei participații de 475 milioane de franci belgieni la capitalul întreprinderii (...) și această cerință este suficient de precisă pentru a putea fi executată. Faptul că, datorită situației financiare a întreprinderii, autoritățile belgiene nu pot recupera suma plătită nu constituie o imposibilitate de executare, din moment ce obiectivul urmărit de către Comisie era suprimarea ajutorului, obiectiv care, după cum recunoaște și guvernul belgian, putea fi atins prin lichidarea societății, pe care autoritățile belgiene o puteau iniția în calitate de acționari sau de creditori.

(...)

16. Trebuie să adăugăm că faptul că statul membru destinat al deciziei nu poate invoca împotriva unei acțiuni cum este cea din cazul de față, alte apărări în afară de existența unei imposibilități absolute de executare, nu împiedică un stat membru care, cu ocazia punerii în executare a unei astfel de decizii, întâmpină dificultăți neprevăzute și de neprevăzut sau ia cunoștință de consecințe omise de Comisie, să supună aceste probleme aprecierii acesteia din urmă, propunând modificări adecvate deciziei în cauză. Într-un astfel de caz, în temeiul regulii care impune statelor membre și instituțiilor comunitare îndatoriri reciproce de colaborare veritabilă, reieșind în special din articolul 5 din tratat, Comisia și statul membru trebuie să colaboreze cu bună credință în vederea depășirii dificultăților, cu respectarea deplină a dispozițiilor tratatului, în special a celor referitoare la ajutoare. Or, în cazul de față, niciuna dintre dificultățile invocate de guvernul belgian nu prezintă un astfel de caracter și guvernul nu a propus Comisiei să adopte alte măsuri corespunzătoare.

Mesajul Curții a fost clar. Singura excepție de la obligația principală de a obține rambursarea ajutorului ilegal apărea în cazul în care recuperarea era absolut imposibilă^[189], iar aceasta a fost strict definită. Nu conta că societatea destinată ar fi trebuit lichidată. Chiar și atunci când intră în joc excepția de la obligația inițială, statul nu este lăsat în întregime liber. Din art. 4 alin. (3) TUE decurge o obligație secundară care impune statului să stabilească un dialog serios cu Comisia în vederea soluționării problemei.

[189] Cauza C-214/07, Comisia/Franța [2008] ECR I-8357.

Aceeași abordare necompromițătoare reiese și din alte cauze^[190], instanța națională trebuind să coopereze cu Comisia în ceea ce privește recuperarea ajutorului ilicit^[191]. Simplul fapt că întreprinderea este falimentară nu înlătură obligația de a restitui ajutorul ilegal^[192]. Beneficiarul unui ajutor nu poate invoca nici principiul speranței legitime. În cauza *Comisia/Germania*^[193], CEJ a reținut că destinatarul ajutorului nu putea avea o speranță legitimă că ajutorul era licit, afară numai dacă acesta fusese acordat în conformitate cu procedura de la art. 108. Un comerciant diligent ar trebui, de regulă, să poată stabili dacă s-a respectat procedura. Conceptele naționale privind speranța legitimă nu puteau fi invocate în cazul în care efectul acestora ar fi imposibilitatea recuperării ajutorului, cum ar fi în cazul în care doctrina națională fixează limite temporale pentru revocarea actelor administrative. În mod similar, în cauza *Lucchini*, CEJ a decis că dreptul UE exclude invocarea conceptului național de *res judicata* dacă aplicarea acestuia împiedica recuperarea ajutorului acordat cu încălcarea dreptului UE^[194]. CEJ a recunoscut totuși că ar putea exista circumstanțe excepționale în care nu ar trebui să se dispună recuperarea ajutorului^[195].

8. AJUTOARELE DE STAT, INTEGRAREA PE PIAȚĂ ȘI POLITICA REGIONALĂ

(A) BAZELE POLITICE

După cum arată următorul citat, au fost exprimate neliniști în privința raționamentului și criteriilor utilizate de Comisie cu ocazia determinării inițiale privitoare la ajutoarele de stat.

J. TEMPLE LANG, *EU State Aid Rules – The Need for Substantive Reform* (Normele UE privind ajutoarele de stat – Nevoia de reformă de fond)^[196]

Nici stabilirea a ce este destinat și îndreptățit să facă un ajutor de stat, nici stabilirea testelor economice pe care ar trebui să le îndeplinească întotdeauna un ajutor de stat pentru a fi aprobat și nici măcar stabilirea obiectivelor pentru a căror îndeplinire poate fi acordat în mod legitim un ajutor de stat rațional nu se bazează pe suficientă rigoare intelectuală sau pe vreun principiu economic clar. Planul de modernizare din 2012 avea în vedere un control mai eficient al „subvențiilor care duc la o utilizare ineficientă a resurselor”. Expresia este ambiguă. Ea ar putea însemna cheltuirea banilor contribuabililor pentru menținerea în continuare unei societăți, chiar dacă aceasta nu este susceptibilă să genereze vreodată profit. Sau ar putea însemna păstrarea unei societăți ineficiente în prezent chiar dacă efectul este acela de a-i determina pe concurenții

[190] Cauza C-142/87, [1990] ECR I-959; cauza C-378/98, *Comisia/Belgia* [2001] ECR I-5107; cauza C-261/99, *Comisia/Franța* [2001] ECR I-2537; cauza C-527/12, *Comisia Europeană/Germania*, 11 septembrie 2014.

[191] Cauza C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG/Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH* EU:C:2013:755; cauza C-69/13, *Mediaset SpA/Ministero dello Sviluppo economico* EU:C:2014:71.

[192] Cauzele T-81, 82 și 83/07, *Maas* (supra, nota 108), pct. 192-193.

[193] Cauza C-5/89, *Comisia/Germania* [1990] ECR I-3437; cauza C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland GmbH* [1997] ECR I-1591; cauza T-171/02, *Regione Autonoma della Sardegna* (supra, nota 58), pct. 64; cauzele T-116 și 118/01, *P & O Ferries (Vizcaya) SA/Comisia* [2003] ECR II-2957, pct. 201-205, confirmate în cauzele C-442 și 471/03, [2006] ECR I-4845; cauzele T-227, 229, 265, 266 și 270/01, *Territorio Histórico de Álava* (supra, nota 102), pct. 310; cauza T-62/08, *ThyssenKrupp* (supra, nota 147), pct. 269.

[194] Cauza C-119/05, *Lucchini* (supra, nota 184), pct. 59-63.

[195] Cauza C-354/90, *Fédération Nationale* (supra, nota 184); cauza C-39/94, *SFEI* (supra, nota 86).

[196] [2014] EStAL 440, 449.

acesteia să funcționeze la un nivel mai redus de utilizare a capacității lor, fără nicio creștere a bunăstării generale în cadrul UE în ansamblu. Nu este clar dacă Comisia apreciază că concurența este întotdeauna distorsionată în cazul în care un ajutor determină concurenții beneficiarului să funcționeze la un nivel inferior al utilizării capacității, la fel cum s-ar putea întâmpla în cazul în care ar fi afectate schimburile comerciale între statele membre. Eforturile actuale ale Comisiei de a clarifica noțiunea juridică de ajutor de stat și prin urmare, sfera competențelor sale de a acționa în cazurile referitoare la ajutoarele de stat, nu fac nimic pentru a clarifica principiile economice pe care Comisia ar trebui să le aplice în cazul măsurilor care se încadrează în această noțiune. Aceste principii sunt imprecise și neclare, chiar și în legătură cu conceptul cheie de denaturare a concurenței. De asemenea, Comisia nu aplică în mod constant, în practică, principiile pe care pretinde că le urmează.

(B) AJUTOARELE DE STAT ȘI LIBERA CIRCULAȚIE

Dispozițiile referitoare la ajutoarele de stat nu există într-un vid juridic sau politic. CEJ a examinat legătura dintre acestea și alte dispoziții ale tratatului,^[197] acestea având implicații mai largi în ceea ce privește echilibrul dintre integrarea de piață și politica regională în UE. Cel mai interesant punct de interconectare este relația dintre art. 107-109 și art. 34.

Curtea este dispusă să aplice art. 34, fără o cercetare prea atentă a faptului dacă măsura ce intră în sfera de aplicare a acestui articol constituie o parte esențială a unui sistem de ajutor. În cauza *Comisia/Franța*^[198], Curtea a examinat legalitatea unei măsuri care acorda scutiri fiscale editorilor de ziare dacă îndeplineau condiția ca ziarele să fie tipărite în Franța. Comisia a susținut că aceasta constituia o încălcare a art. 34. Guvernul francez a arătat că măsurile trebuiau examinate în temeiul art. 107, din moment ce dispozițiile fiscale nu puteau fi separate de sistemul general de ajutor pentru industria ziarelor. CEJ nu s-a lăsat convinsă și a observat că Franța nu notificase sistemul său în conformitate cu art. 108 alin. (3). Apoi a oferit următoarea declarație puternică de principiu^[199]:

(...) este necesar să se observe că articolele 92 și 94 nu pot fi, în niciun caz, utilizate pentru a împiedica normele din tratat referitoare la libera circulație a mărfurilor și, de altfel, nici normele referitoare la eliminarea discriminărilor fiscale, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții. În fapt, conform acestei jurisprudențe, dispozițiile referitoare la libera circulație a mărfurilor, cele referitoare la eliminarea discriminărilor fiscale și cele referitoare la ajutoare urmăresc un obiectiv comun, cel de a asigura libera circulație a mărfurilor între statele membre în condiții normale de concurență (...). Faptul că o măsură națională poate fi eventual considerată drept ajutor în sensul articolului 92 nu reprezintă un motiv suficient pentru a fi exceptată de la interdicția prevăzută la articolul 30. Argumentul referitor la sistemul comunitar al ajutoarelor, pe care Guvernul Republicii Franceze nu l-a ridicat, de altfel, decât cu titlu de ipoteză, în urma observațiilor Comisiei, nu poate fi, prin urmare, reținut.

Curtea a menținut această abordare^[200]. Raționamentul Curții are forță, dar nu este lipsit de probleme. Este adevărat că art. 34 și art. 107 au același obiectiv, în termeni generali,

[197] Cauzele C-149 și 150/91, *Sanders Adour et Guyomarc'h Nutrition Animale* [1992] ECR I-3899.

[198] Cauza 18/84, [1985] ECR 1339; cauza 249/81, *Comisia/Irlanda* [1982] ECR 4005.

[199] *Idem*, pct. 13. Trimiterile la art. 30 și art. 92-94 ar trebui citite ca fiind făcute la art. 34 și art. 107-109.

[200] Cauza C-21/88, *Du Pont de Nemours Italiana SpA/Unità Sanitaria Locale No 2 di Carrara* [1990] ECR I-889; cauza C-351/88, *Laboratori Bruneau Srl/Unità Sanitaria Locale RM/24 de Monterotondo* [1991] ECR I-3641;

însă, structura art. 107-109 atestă modul diferit în care se realizează acesta în contextul ajutoarelor de stat. Aceste articole sunt caracterizate de existența marjei de apreciere a Comisiei care îi permite să cântărească diferite variabile sociale și economice pentru a decide dacă ajutorul este compatibil cu piața internă. Dacă, în eventualitatea unei supra-punerii, art. 34 ar prevala față de art. 107, atunci el ar exclude tipul de evaluare socială care are loc în contextul art. 107 alin. (3). Preocupările de această natură reies din următorul fragment. Cauza la care se referă autorii este decizia *Du Pont*^[201] expusă mai sus.

**J.F.M. MARTIN și O. STEHMANN, Product Market Integration
versus Regional Cohesion in the Community**

**(Integrarea pe piața produsului contra coeziunii
regionale în cadrul Comunității)^[202]**

Înainte de toate, unul dintre motivele prin care Curtea de Justiție își justifică poziția este că ambele seturi de reguli au un obiectiv comun, acela de a asigura libera circulație a mărfurilor în condiții normale de concurență. Aceasta este adevărat, dar numai parțial. Nu trebuie să uităm că la baza articolelor 92 alineatul (3) și 93 mai există un al doilea obiectiv, anume acela de a acorda Comisiei posibilitatea de a declara compatibile cu Tratatul CEE acele ajutoare care sunt destinate să acopere lacunele economice, sociale și regionale existente în interiorul Comunității. Prin urmare, faptul că se poate permite funcționarea unor ajutoare de stat care denaturează concurența dovedește că se admit unele excepții de la principiile liberei circulații a mărfurilor și a liberei concurențe. (...)

În al doilea rând, legătura dintre cele două seturi de reguli (...) poate produce unele consecințe nedorite. Dacă această poziție poate fi justificată (...) în acele cazuri în care nu a avut loc nicio notificare prealabilă, aplicarea articolului 30, astfel cum este acesta interpretat în *Dassonville*, fără întreprinderea unei analize mai profunde de tip economic (sau de altă natură), riscă să anihileze efectul articolelor 92 și 93. Conform definiției din *Dassonville*, aproape orice s-ar putea încadra sub „imperiul” articolului 30. Ajutoarele de stat, prin natura lor, produc întotdeauna un efect negativ asupra schimburilor comerciale dintre state atunci când consolidează industria națională sau regiunile. (...) Dacă urmăim în mod strict raționamentul Curții de a acorda prioritate aplicării articolului 30 (...), articolele 92 și 93 și-ar pierde într-o mare măsură sensul.

(...)

Din punct de vedere economic, poziția Curții duce la favorizarea integrării rapide de piață – reprezentată de dispozițiile liberei circulații a mărfurilor – în dauna coeziunii regionale – reprezentată de dispozițiile privind ajutoarele de stat (...).

**(C) POLITICA NAȚIONALĂ ȘI POLITICA
REGIONALĂ A UE**

Deși pot exista preocupări legate de aplicarea prea entuziastă a art. 34, trebuie să fim atenți la legătura generală dintre politica națională și politica UE privind ajutoarele regionale. Trebuie să avem grijă să nu condamnăm UE pentru că nu acordă suficientă atenție pro-

cauza C-156/98, *Germania/Comisa* [2000] ECR I-6857, pct. 78; cauza C-114/00, *Spania/Comisia* [2002] ECR I-7657, pct. 104.

^[201] Cauza C-21/88, *Du Pont de Nemours* (*supra*, nota 200).

^[202] (1991) 16 ELRev 216, 228-230. Trimiterile la art. 30, art. 92 și art. 93 trebuie citite ca fiind făcute la art. 34, art. 107 și art. 108.

blemelor regionale. Preocupările regionale^[203] și de mediu^[204] sunt luate în considerare în cadrul art. 107, unde există sisteme comunitare pentru asistență regională. Limita adecvată a asistenței regionale naționale este un aspect discutabil, din moment ce un astfel de ajutor poate paraliza integrarea pe piață. Articolele 174 și 175 TFUE acordă prioritate unei mai mari coeziuni în cadrul UE. Atingerea acestui obiectiv necesită limite la acordarea de ajutoare de către statele membre mai bogate unor regiuni care pot fi sărace raportat la acele state, dar nu și în raport cu UE în ansamblul ei. Numai în acest fel este posibilă coeziunea.

Statele membre mai mari sunt cele care cheltuie cel mai mult pentru ajutoare pentru propriile lor industrii și regiuni și aceste sume depășesc bugetul UE pentru politică regională. Consecința este aceea că „controlul strict al ajutoarelor de stat din regiunile centrale, mai prospere, este necesar în interesul coeziunii, precum și al politicii concurenței”^[205]. Pe un ton similar, Comisia a remarcat importanța politicii privind ajutoarele de stat din perspectiva coeziunii, „prin împiedicarea unui concurs dăunător între regiuni pentru obținerea subvențiilor și prin crearea stimulentei corespunzătoare pentru creștere economică și crearea de locuri de muncă, în regiunile cel mai puțin dezvoltate și în alte părți”^[206]. Cu toate acestea, convingerea statelor membre mai bogate să își mărească contribuțiile la cheltuielile UE în regiunile mai slab dezvoltate este una, alta fiind determinarea lor să se abțină, în numele coeziunii, de la a cheltui atât de mult din banii propriilor contribuabili la nivel local.

9. CONCLUZII

- i. Fără îndoială, Tratatul impune constrângeri asupra comportamentului statului. O parte a acestora sunt relativ clare, cum ar fi controlul ajutoarelor de stat, și se justifică prin necesitatea de a asigura condiții de concurență echitabile între întreprinderi. În alte domenii, instanțele UE au fost nevoite să găsească un echilibru dificil între libertatea statului de a organiza activitățile sale economice și impactul pe care aceasta l-ar putea avea asupra pieței, după cum ilustrează jurisprudența în temeiul art. 106. Instanțele UE s-au confruntat cu chestiuni la fel de problematice referitoare la legătura dintre ajutoarele de stat și libera circulație a mărfurilor.
- ii. CEJ și Tribunalul au oferit o interpretare largă articolelor relevante din tratat, au accentuat procesul concurențial și au solicitat din partea statului justificări pentru acordarea unui monopol sau a unui statut privilegiat în temeiul art. 106.
- iii. Cu toate acestea, ele s-au arătat în același timp, mai dispuse să recunoască importanța obligațiilor de serviciu public în contextul art. 106 alin. (2). Aceasta se reflectă în legislația UE privind liberalizarea, care a permis statelor să impună astfel de obligații celor care furnizează energie, telecomunicații și altele asemenea.

^[203] F. WISLADE, „Competition Policy or Cohesion Policy by the Back Door? The Commission Guidelines on National Regional Aid” [1998] ECLR 343.

^[204] H. VEDDER, „The New Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection-Integrating Environment and Competition?” [2001] ECLR 365.

^[205] A. PETERSEN, „State Aid and the European Union: State Aid in the Light of Trade, Competition, Industrial and Cohesion Policies”, în HARDEN (ed.) (*supra*, nota 71), 25.

^[206] Planul de acțiune privind ajutoarele de stat, COM(2005)107 final, pct. 40.

10. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

BIONDI, A., EECKHOUT, P. și FLYNN, J. (ed.), *The Law of State Aid in the European Union* (Oxford University Press, 2004);

BUENDIA SIERRA, J., *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law* (Oxford University Press, 1999);

EVANS, A., *EC Law of State Aid* (Oxford University Press, 1997);

HANCHER, L., OTTERVANGER, T. și SLOT, P.J., *EU State Aids* (ed. a 4-a, Sweet & Maxwell, 2012);

HARDEN, I. (ed.), *State Aid: Community Law and Policy* (Bundesanzeiger, 1993);

PROSSER, T., *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services* (Oxford University Press, 2005);

QUIGLEY, C., *European State Aid Law and Policy* (ed. a 2-a, Hart, 2009);

SAUTER, W., *Competition Law and Industrial Policy in the EU* (Clarendon Press, 1997).

(b) Articole

BIONDI, A., „State Aid is Falling Down, Falling Down: An Analysis of the Case Law on the Notion of Aid” (2013) 50 CMLRev 1719;

BRAUN, J.-D. și KÜHLING, J., „Article 87 EC and the Community Courts: From Revolution to Evolution” (2008) 45 CMLRev 465;

DA CRUZ VILAÇA, J. LUÍS, „Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments” [2009] EStAL 443;

DAVIES, G., „Article 86 EC, the EC’s Economic Approach to Competition Law, and the General Interest” (2009) 5 European Competition Journal 549;

FIEDZIUK, N., „Putting Services of General Economic Interest up for Tender: Reflections on Applicable EU Rules” (2013) 50 CMLRev 87;

FILPO, F., „The Commission’s 2009 Procedural Reform from a Private Party Perspective: Two Steps Forward, One Step Back?” [2010] EStAL 323;

HANCHER, L., „Community, State and Market”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), Capitolul 20;

HANCHER, L. și LAROCHE, P., „The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 24;

JÜRIMÄE, K., „Standing in State Aid Cases: What’s the State of Play?” [2010] EStAL 303;

LAPREVOTE, F., „A Missed Opportunity? State aid Modernization and Effective Third Parties Rights in State aid Proceedings” [2014] EStAL 426;

MÜLLER, T., „Efficiency Control in State aid and the Power of Member States to Define SGEIs” [2009] EStAL 39;

PEYITZ, H. și MYGIND, T., „Direct Action in State Aid Cases – Tightropes and Legal Protection?” [2010] EStAL 331;

ROSS, M., „A Healthy Approach to Services of General Economic Interest? The *BUPA* Judgment of the Court of First Instance” (2009) 34 ELRev 127;

RUBINI, L., „The «Elusive Frontier»: Regulation under EC State Aid Law” [2009] EStAL 277;

TEMPLE LANG, J., „EU State Aid Rules – The Need for Substantive Reform” [2014] EStAL 440.

A (Cauza C-241/01) EU:C:2002:464 ... 905

A (Cauza C-431/01) EU:C:2002:481 ... 905

AB (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906, 907

A. Abalón Ojeda (Cauza C-104/04) EU:C:2005:1019
[2005] ECR I-9307 ... 897, 905

A. P. v. S. (Cauza C-441/04) [2006] ECR I-9307 ... 703, 704

Aalborg Portland A/S (Cauza C-104/04) [2006] ECR I-9307 ... 897, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

Abadía Rentería (Cauza T-357/03) [2004] ECR II-1735 ... 735

Abbas (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

ABP (Cauza T-357/03) [2004] ECR II-1735 ... 735

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

Adams (Cauza C-112/03) [2004] ECR I-9307 ... 905

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

A. B. v. C. (Cauza C-112/03) EU:C:2004:299 ... 102, 905, 906

Tabelul cauzelor

CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE ȘI TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ/TRIBUNALUL (ÎN ORDINE ALFABETICĂ)

- A (Cauza C-48/11) EU:C:2012:485 ... 905
- A (Cauza C-123/11) EU:C:2013:84 ... 912
- A/B (Cauza C-112/13) EU:C:2014:2195 ... 276, 302, 458, 463
- A Ahlström Oy/Comisia (Cauzele 89, 104, 114, 116/117 și 125-129/85) [1993] ECR I-1307 ... 897, 1139
- A-Punkt Schmuckhandels GmbH/Schmidt (Cauza C-441/04) [2006] ECR I-2093 ... 763, 764
- Aalborg Portland A/S/Comisia (Cauzele C-204-219/00) [2004] ECR I-123 ... 456, 611, 1134
- A, B și C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Cauza C-148/13) EU:C:2014:2406 ... 461, 1004
- Abadia Retuerta SA/OHIM (Cauza T-237/08) 11 mai 2010 ... 235
- Abatay (Cauzele C-317 și 369/01) [2003] ECR I-12301 ... 411
- ABB Asea Brown Boveri Ltd/Comisia (Cauza T-31/99) [2002] ECR II-1881 ... 629
- Abdoulaye/Régie nationale des usines Renault SA (Cauza C-218/98) [1999] ECR I-5723 ... 1058
- Abed El Karem El Kott (Cauza C-364/11) EU:C:2012:826 ... 433
- Abida (Cauza C-562/13) EU:C:2014:2453 ... 433
- ABN Amro Group NV/Comisia Europeană (Cauza T-319/11) EU:T:2014:186 ... 614, 1281
- ABNA Ltd/Secretary of State for Health and Food Standards Agency (Cauzele C-453/03, 11, 12 și 194/04) [2005] ECR I-10423 ... 262, 450
- Abrahamsson și Anderson/Fogelqvist (Cauza C-407/98) [2000] ECR I-5539 ... 524, 1075, 1076
- AC-Treuhand AG/Comisia (Cauza T-99/04) [2008] ECR II-1501 ... 456, 1135
- Acegas-APS SpA/Comisia (Cauza T-309/02) [2009] ECR II-1809 ... 591
- Acerinox/Comisia (Cauza C-57/02) [2005] ECR I-6689 ... 458
- ACF Chemiefarma NV/Comisia (Cauzele 41, 44 și 45/69) [1970] ECR 661 ... 148, 1133
- Achterberg-te Riele/Sociale Verzekeringsbank, Amsterdam (Cauzele 48, 106 și 107/88) [1989] ECR 1963 ... 1037, 1038
- Acme Industry/Consiliul (Cauza T-48/96) [1999] ECR II-3089 ... 433
- Adams/Comisia (Cauza 145/83) [1985] ECR 3539 ... 663, 669
- Adoui și Cornuaille (Cauzele 115 și 116/81) [1982] ECR 1665 ... 624, 877, 879, 882, 883
- Adria-Wien Pipeline GmbH și Wietersdörfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten (Cauza C-143/99) [2001] ECR I-8365 ... 1273, 1292
- Advocaten voor de Wereld VZW/Leden van de Ministerraad (Cauza C-303/05) [2007] ECR I-3633 ... 450, 1118
- AEG-Telefunken AG/Comisia (Cauza 107/82) [1983] ECR 3151 ... 1169, 1170
- AEM SpA/Comisia (Cauza T-301/02) [2009] ECR II-1757 ... 1273
- Aer Lingus Group/Comisia Europeană (Cauza T-411/07) [2010] ECR II-3691 ... 1230, 1237
- Aéroports de Paris/Comisia (Cauza T-128/98) [2000] ECR II-3929 ... 1188, 1194, 1203
- Aerpo/Comisia (Cauza C-119/88) [1990] ECR I-2189 ... 654, 655
- AES-3C Maritza East 1 EOOD (C-124/12) EU:C:2013:488 ... 236
- AFCon Management Consultants/Comisia (Cauza T-160/03) [2005] ECR II-981 ... 670
- Affish BV/Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (Cauza C-183/95) [1997] ECR I-4315 ... 630
- Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH/Comisia (Cauzele T-64-65/01) [2004] ECR II-521 ... 629, 655
- Afton Chemical Ltd/Secretary of State for Transport (Cauza C-343/09) EU:C:2010:419 ... 599
- AG2R Prévoyance/Beaudout Père et Fils SARL (Cauza C-437/09) [2011] ECR I-973 ... 1132
- Agafiței (Cauza C-310/10) EU:C:2011:467 ... 1019
- Age Concern England (Cauza C-388/07) [2009] ECR I-1569 ... 1052, 1055, 1057, 1058, 1065
- AGIM/Belgia (Cauzele C-471-472/07) EU:C:2010:9 ... 226
- AGM-COS.MET Srl/Suomen valtio și Tarmpp Lehtinen (Cauza C-470/03) [2007] ECR I-2749 ... 284, 291, 464
- Agroconsulting-04 (Cauza C-93/12) EU:C:2013:432 ... 274, 275
- AGS Assedic Pas-de-Calais/François Durmon (Cauza C-235/95) [1998] ECR I-4531 ... 242, 552
- Aguirre Zarraga (Cauza C-491/10 PPU) [2010] ECR I-14247 ... 463

- Aher-Waggon GmbH/Republica Germania (Cauza C-389/98) [1998] ECR I-4473 ... 784, 785, 786
- Ahmed (Cauza C-45/12) EU:C:2013:390 ... 959, 966, 976
- Ahmed Saeed Flugreisen și Silver Line Reisebüro GmbH/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs eV (Cauza 66/86) [1989] ECR 803 ... 1264
- Air France/Comisia (Cauza T-2/93) [1994] ECR II-323 ... 631
- Air Inter SA/Comisia (Cauza T-260/94) [1997] ECR II-997 ... 611, 1265
- Air Liquide Industries Belgium SA/Ville de Seraing și Province de Liege (Cauzele C-393/04 și 41/05) [2006] ECR I-5293 ... 723, 1273
- Air One SpA/Comisia (Cauza T-395/04) [2006] ECR II-1343 ... 604, 1288, 1290
- Airola (Cauza 21/74) [1972] ECR 221 ... 1050
- Airport Shuttle Express (Cauza C-162/12) EU:C:2014:74 ... 902
- Airtours plc/Comisia (Cauza T-342/99) [2002] ECR II-2585 ... 647, 1247, 1251
- AIUFFASS/Comisia (Cauza T-380/94) [1996] ECR II-2169 ... 587, 1289
- Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson (Cauza C-617/10) EU:C:2013:105 ... 220, 432, 442, 449, 466-9
- Åklagaren/Mickelsson și Roos (Cauza C-142/05) [2009] ECR I-4273 ... 767, 768, 769, 771, 784, 790
- Akrich (Cauza C-109/01) [2003] ECR I-9607 ... 860, 871, 875, 876, 966
- Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstadt/Consiliul (Cauza 5/71) [1971] ECR 975 ... 653
- AKZO Chemie/Comisia (Cauza 5/85) [1986] ECR 2585 ... 456
- AKZO Chemie BV/Comisia (Cauza 53/85) [1986] ECR 1965 ... 575
- Akzo Chemie BV/Comisia (Cauza C-62/86) [1991] ECR I-2969 ... 1195, 1217
- Akzo Nobel Chemicals/Comisia (Cauzele C-550/07 P) [2010] ECR I-8301 ... 386, 389
- Akzo Nobel NV/Comisia (Cauza C-97/08) [2009] ECR I-8237 ... 1132
- Al-Aqsa/Consiliul (Cauza T-348/07) [2010] ECR II-4575 ... 451, 455
- Al-Jubail Fertilizer Co/Consiliul (Cauza C-49/88) [1991] ECR I-3187 ... 456, 611
- Alabaster/Woolwich plc și Secretary of State for Social Security (Cauza C-147/02) [2004] ECR I-3101 ... 1009, 1044
- Aladzhov (Cauza C-434/10) [2011] ECR I-11659 ... 992, 995
- Alarape și Tijani (Cauza C-529/11) EU:C:2013:290 ... 865, 873
- Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung (Cauza 249/85) [1987] ECR 2345 ... 224
- Albany International BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie (Cauza C-67/96) [1999] ECR I-5751 ... 1132, 1004, 1263, 1264, 1265
- Albers (Cauzele C-425-427/97) [1999] ECR I-2947 ... 242
- Albert Heijin BV (Cauza 94/83) [1984] ECR 3263 ... 781
- Albini/Consiliul (Cauza 33/80) [1981] ECR 2141 ... 604
- Albore (Cauza C-423/98) [2000] ECR I-5965 ... 805, 808, 887
- Alcan Aluminium Raeren/Comisia (Cauza 69/69) [1970] ECR 385 ... 579
- Alcatel Austria/Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Cauza C-81/98) [1999] ECR I-7671 ... 238, 282
- Alessandrini Srl/Comisia (Cauzele T-93/00 și 46/01) [2003] ECR II-1635 ... 605
- Alessandrini/Comisia (Cauza C-295/03) [2005] ECR I-5673 ... 450
- Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co Handels KG/Comisia (Cauza 45/81) [1982] ECR 1129 ... 581
- Alfa Vita Vassilopoulos AE și Carrefour Marinopoulos AE/Elliniko Dimosio și Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (Cauzele C-158 și 159/04) [2006] ECR I-8135 ... 756, 763
- Algera/Common Assembly (Cauzele 7/56 și 3-7/57) [1957] ECR 39 ... 628
- Alitalia/Comisia (Cauza T-301/01) [2008] ECR II-1753 ... 1287
- Allard/INASTI (Cauza C-249/04) [2005] ECR I-4535 ... 898
- Allianz Hungária Biztosító Zrt/Gazdasági Versenyhivatal Case C-32/11 EU:2013:C:160 ... 1147
- Allied Corporation/Comisia (Cauzele 239 și 275/82) [1984] ECR 1005 ... 586
- Allonby/Accrington and Rossendale College (Cauza C-256/01) [2004] ECR I-873 ... 835
- Allué și Coonan (Cauzele C-259 și 331-332/91) [1993] ECR I-4309 ... 847
- Allué și Coonan/Università degli Studi di Venezia (Cauza 33/88) [1989] ECR 1591 ... 857
- Almos Agrárkútereskedelmi Kft (Cauza C-337/13) EU:C:2014:328 ... 236
- Alopa (Cauza C-86/12) EU:C:2013:645 ... 966, 973

- Alonso-Pérez/Bundesanstalt für Arbeit (Cauza C-394/93) [1995] ECR I-4101 ... 263
- Aloys Schröder/Comisia (Cauza T-390/94) [1997] ECR II-501 ... 661
- Alpharma Inc/Consiliul (Cauza T-70/99) [2002] ECR II-3495 ... 646
- Alpine Investments BV/Minister van Financiën (Cauza C-384/93) [1995] ECR I-1141 ... 624, 770, 771, 849, 887, 899, 938
- Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Cauza C-280/00) [2003] ECR I-7747 ... 1275, 1278
- Altun (Cauza C-337/07) [2008] ECR I-10323 ... 411
- Alzetta Mauro/Comisia (Cauzele T-298, 312, 313, 315, 600-607/97, 1, 3-6 și 23/98) [2000] ECR II-2319 ... 1278, 1286
- AM & S Europe Ltd/Comisia (Cauza 155/79) [1982] ECR 1575 ... 432, 436
- Amann & Söhne GmbH/Comisia (Cauza T-446/05) [2010] ECR II-1255 ... 456
- Ambulanter Pflegedienst Kügler GmbH/Finanzamt für Körperschaften I in Berlin (Cauza C-141/00) [2002] ECR I-6833 ... 227
- Ambulanz Glockner/Landkreis Sudwestpfalz (Cauza C-475/99) [2001] ECR I-8089 ... 1263, 1265
- Amia SpA (C-97/11) EU:C:2012:306 ... 235
- Amministrazione delle Finanze dello Stato/Chiquita Italia (Cauza C-469/93) [1995] ECR I-4533 ... 406
- Amministrazione delle Finanze dello Stato/Salumi (Cauzele 66/79, 127/79 și 128/79) [1980] ECR 1237 ... 276, 650
- Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio (Cauza 199/82) [1983] ECR 3595 ... 255, 721
- Amministrazione dell' Economia e delle Finanze/Fallimento Olimpiclub Srl (Cauza C-2/08) [2009] ECR I-7501 ... 270, 306
- AMOK Verlags GmbH/A & R Gastronomie GmbH (Cauza C-289/02) [2003] ECR I-15059 ... 899, 938, 941
- AMS (Association de médiation sociale)/Union locale des syndicats CGT, Laboubi și alții (Cauza C-176/12) EU:C:2014:2 ... 220, 221, 227, 238, 447, 471, 1004
- Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor Siergewassen (Cauza 50/76) [1977] ECR 137 ... 223
- Amylum NV și Tunnel Refineries Ltd/Consiliul și Comisia (Cauzele 116 și 124/77) [1979] ECR 3497 ... 657
- Anacleto Cordero Alonso/Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) (Cauza C-81/05) [2006] ECR I-07569 ... 1049
- ANAFE (Cauza C-606/10) EU:C:2012:348 ... 223, 232, 304
- Analir/Administración General de l'Estado (Cauza C-205/99) [2001] ECR I-1271 ... 937
- Andersen (Cauza C-499/08) [2010] ECR I-9343 ... 1052
- Angelo Rubino/Ministero dell'Università della Ricerca (Cauza C-586/08) [2009] ECR I-12013 ... 942, 945
- Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse/Wiener Gebietskrankenkasse (Cauza C-309/97) [1999] ECR I-2865 ... 1029, 1030
- Angonese/Cassa di Riparmio di Bolzano SpA (Cauza C-281/98) [2000] ECR I-4134 ... 229, 470, 832, 848, 890, 953
- Anheuser-Busch Inc/Budjovický Budvar, národní podnik (Cauza C-245/02) [2003] ECR I-10989 ... 407, 410
- Anicav și Agrucon/Comisia (Cauzele T-454/10 și 482/11) EU:T:2013:282 ... 578
- Anklagemyndigheden/Poulsen și Diva Navigation (Cauza C-286/90) [1992] ECR I-6019 ... 401, 407
- Annibaldi/Sindaco del Comune di Guidoma (Cauza C-309/96) [1997] ECR I-7493 ... 469
- Anomar (Cauza C-6/01) [2003] ECR I-8621 ... 928
- Anssi Ketelä (Cauza C-592/11) EU:C:2012:673 ... 223
- Antillean Rice Mills NV/Comisia (Cauza C-390/95) [1999] ECR I-769 ... 654, 661
- Antillean Rice Mills NV/Comisia (Cauzele T-480 și 483/93) [1995] ECR II-2305 ... 584, 648, 654
- Anton Las/PSA Antwerp NV (Cauza C-202/11) EU:C:2013:239 ... 349, 848
- Antwerpse Bouwwerken NV/Comisia Europeană (Cauza T-195/08) [2009] ECR II-4439 ... 574
- AOK Bundesverband/Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co (Cauza C-264, 306, 354 și 355/01) [2004] ECR I-2493 ... 1132
- Apesco/Comisia (Cauza 207/86) [1988] ECR 2151 ... 579
- Apple and Pear Development Council/KJ Lewis Ltd (Cauza 222/82) [1983] ECR 4083 ... 748, 751
- Aprile/Amministrazione delle Finanze dello Stato (Cauza C-229/96) [1998] ECR I-7141 ... 276
- Aragonesas Industrias y Energía/Comisia (Cauza T-348/08) EU:T:2011:621 ... 457
- Arango Jaramillo/EIB (Cauza C-334/12 RX-II) EU:C:2012:733 ... 433
- Arantis/Land Berlin (Cauza C-164/94) [1996] ECR I-135 ... 897, 942, 944
- Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin/Bötel (Cauza C-360/90) [1992] ECR I-3589 ... 1009, 1069

- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen și Hapag-Lloyd Fluggesellschaft mbH/Comisia (Cauza T-86/96) [1999] ECR II-179 ... 582
- Arblade (Cauzele C-369 și 376/96) [1999] ECR I-8453 ... 899, 916, 931, 933, 934, 940
- Arcaro (Luciano) (Cauza C-168/95) [1996] ECR I-4705 ... 239
- Arcelor SA/Parlamentul European și Consiliul (Cauza T-16/04) [2010] ECR II-211 ... 578, 581, 591, 654, 655, 658, 661
- Archer Daniels Midland Co/Comisia (Cauza T-59/02) [2006] ECR II-3627 ... 457
- Archer Daniels Midland/Comisia (Cauza C-397/03) [2006] ECR I-4429 ... 456
- Arcor AG & Co KG și alții/Republica Germania (Cauzele C-152-154/07) [2008] ECR I-5959 ... 226, 230, 234
- ARD/Comisia (Cauza T-158/00) [2003] ECR II-3825 ... 586
- Arens Sikken/Staatssecretaris van Financien (Cauza C-43/07) [2008] ECR I-6887 ... 807
- Argenta Spaarbank (Cauza C-350/11) EU:C:2013:447 ... 912
- Armement Coopératif Artisanal Vendéen (ACAV)/Consiliul (Cauza T-138/98) [2000] ECR II-341 ... 584
- Arnold André GmbH & Co KG/Landrat des Kreises Herford (Cauza C-434/02) [2004] ECR I-11825 ... 620
- Artegodan GmbH/Comisia (Cauzele T-74, 76, 83-85, 132, 137 și 141/00) [2002] ECR II-4945 ... 124, 591, 643
- Artegodan GmbH/Comisia și Germania (Cauza C-221/10 P) EU:C:2012:216 ... 109, 658
- AS Pimix (Cauza C-146/11) EU:C:2012:450 ... 625
- Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta SA/Autoridade Tributária e Aduaneira (Cauza C-377/13) EU:C:2014:1754 ... 526
- Asemfo/Transformacion Agraria SA (Cauza C-295/05) [2007] ECR I-2999 ... 554
- Asia Motor France SA/Comisia (Cauza T-7/92) [1993] ECR II-669 ... 615, 1183
- Asia Motor France SA/Comisia (Cauza T-387/94) [1996] ECR II-961 ... 602
- Asklepios Kliniken GmbH/Comisia (Cauza T-167/04) [2007] ECR II-2379 ... 604, 1288
- ASM Brescia SpA/Comisia (Cauza T-189/03) [2009] ECR II-1831 ... 1269, 1276
- ASNEF & FECEMD (Cauza C-468 și 469/10) EU:C:2011:777 ... 227, 461
- Asnef-Equifax/Ausbanc (Cauza C-238/05) [2006] ECR I-11125 ... 1149
- Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León (Cauza C-413/12) EU:C:2013:800 ... 274
- Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (ASOCARNE)/Consiliul (Cauza T-99/94) [1994] ECR II-871 ... 581
- Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (ASOCARNE)/Consiliul (Cauza C-10/95) [1995] ECR I-4149 ... 581, 612
- Asociația Accept (Cauza C-81/12) EU:C:2013:275 ... 235, 1023, 1025, 1077, 1078
- Asparuhov Estov (Cauza C-339/10) EU:C:2010:680 ... 470
- ASPEC/Comisia (Cauza T-435/93) [1995] ECR II-1281 ... 587
- Asscher/Staatssecretaris van Financiën (Cauza C-107/94) [1996] ECR I-3089 ... 888, 903, 911
- Assicurazioni Generali SpA și Unicredito SpA/Comisia (Cauza T-87/96) [1999] ECR II-203 ... 1232
- ASSIDER/Înalta Autoritate (Cauza 3/54) [1955] ECR 63 ... 648
- Associação dos Refinadores de Açúcar Portugueses (ARAP)/Comisia (Cauza T-82/96) [1999] ECR II-1889 ... 1289
- Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL/Consiliul de miniștri (Cauza C-236/09) EU:C:2011:100 ... 1015, 1046, 1053
- Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL/Comisia Europeană (Cauza T-224/10) EU:T:2011:588 ... 1251
- Association de médiation sociale (AMS)/Union locale des syndicats d se vedea AMS... 220, 221, 227, 471
- Association Eglise de Scientologie de Paris și Scientology International Reserves Trust/The Prime Minister (Cauza C-54/99) [2000] ECR I-1355 ... 808
- Association Vent De Colère (Cauza C-262/12) EU:C:2013:851 ... 1276
- Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo/Comisia (Cauza T-117/94) [1995] ECR II-455 ... 582
- Associazione Italiana per il World Wildlife Fund/Regione Veneto (Cauza C-118/94) [1996] ECR I-1223 ... 554
- Associazione Tecnico Economica del Cemento (AITEC)/Comisia (Cauza T-277/94) [1996] ECR I-351 ... 602, 604, 1289
- Asteris AE și Republica Elenă/Comisia (Cauzele 97, 99, 193 și 215/86) [1988] ECR 2181 ... 581, 648
- Asteris/Greece și EEC (Cauzele 106-120/87) [1988] ECR 5515 ... 671

- ASTI/Chambre des Employés Privés (Cauza C-213/90) [1991] ECR I-3507 ... 857, 867
- AstraZeneca AB și AstraZeneca plc/Comisia (Cauza T-321/05) [2010] ECR II 2805 ... 1205
- AstraZeneca AB și AstraZeneca plc/Comisia Europeană (Cauza C-457/10 P) EU:C:2012:770 ... 1194, 1195, 1198, 1203
- Asturcom Telecomunicaciones/Cristina Rodríguez Nogueira (Cauza C-40/08) [2009] ECR I-9579 ... 269, 528
- ATAA/Secretary of State for Energy and Climate Change (Cauza C-366/10) EU:C:2011:864 ... 402, 404, 412
- ATB/Ministero per la Politiche Agricole (Cauza C-402/98) [2000] ECR I-5501 ... 629
- Athanasios Pitsiorlas/Consiliul și Banca Centrală Europeană (Cauzele T-3/00 și 337/04) [2007] ECR II-4779 ... 653
- Athinaiki Techniki AE/Comisia (Cauza C-251/06) [2008] ECR I-5829 ... 1289
- Atkins/Wrekin District Council și Department of Transport (Cauza C-228/94) [1996] ECR I-3633 ... 1039
- Atlanta AG/Comisia (Cauza C-104/97) [1999] ECR I-6983 ... 611
- Atlanta Amsterdam BV/Produktschap voor Vee en Vlees (Cauza 240/78) [1979] ECR 2137 ... 622
- Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Cauza C-465/93) [1995] ECR I-3761 ... 534
- Atlanta Fruchthandelsgesellschaft/Bundesamt für Ernährung (Cauza C-466/93) [1995] ECR I-3799 ... 318
- Atlantic Container Line AB/Comisia (Cauzele T-191, 212-214/98) [2003] ECR II-3275 ... 1200
- ATRAL SA/Belgia (Cauza C-14/02) [2003] ECR I-4431 ... 755, 786
- Attanasio Group Srl/Comune di Carbognano (Cauza C-384/08) [2010] ECR I-2055 ... 553, 899
- Avocatul General/Juan C Burgoa (Cauza 812/79) [1980] ECR 2787 ... 403
- Atzeni/Regione Autonoma della Sardegna (Cauzele C-346 și 529/03) [2006] ECR I-1975 ... 599
- Audiolux SA ea/Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) (Cauza C-101/08) [2009] ECR I-9823 ... 125
- Auer/Ministère Public (Cauza 271/82) [1983] ECR 2727 ... 898, 901
- Automec Srl/Comisia (Cauza T-24/90) [1992] ECR II-2223 ... 1183
- Automobiles Peugeot SA și Peugeot Nederland NV/Comisia (Cauza T-450/05) [2009] ECR II-2533 ... 1172
- Awoyemi (Cauza C-230/97) [1998] ECR I-6781 ... 208
- Azienda Agricola Monte Arcosu/Regione Autonoma della Sardegna (Cauza C-403/98) [2001] ECR I-103 ... 222, 223
- Azienda Agro-Zootecnica Franchini Srl (Cauza C-2/10) EU:C:2011:502 ... 228
- Aziz/Catalunyacaixa (Cauza C-415/11) EU:C:2013:164 ... 266
- Baars/Inspecteur der Belastingen Particulieren/Ondernemingen Gorinchem (Cauza C-251/98) [2000] ECR I-2787 ... 805, 807
- Babahenini/Belgia (Cauza C-113/97) [1998] ECR I-813 ... 411
- Bacardi-Martini SAS și Cellier des Dauphins/Newcastle United Football Club (Cauza C-318/00) [2003] ECR I-905 ... 552
- Bachmann/Belgia (Cauza C-204/90) [1992] ECR I-249 ... 851, 901
- Bactria Industriehygiene-Service Verwaltungs GmbH/Comisia (Cauza C-258/02) [2003] ECR I-15105 ... 591, 594, 611
- Badeck/Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen (Cauza C-158/97) [1999] ECR I-1875 ... 1075
- Bagnasco/BPN & Carige (Cauzele C-215 și 216/96) [1999] ECR I-135 ... 554
- Baldinger/Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (Cauza C-386/02) [2004] ECR I-8411 ... 869
- Balkan and Sea Properties ADSITs & Provadinvest OOD (C-621/10 și 129/11) EU:C:2012:248 ... 227, 235
- Bananatrading GmbH/Consiliul (Cauza T-3/99) [2001] ECR II-2093 ... 410
- Banca Antoniana Popolare Veneta (Cauza C-427/10) EU:C:2011:844 ... 271, 276
- Banchero (Cauza C-387/93) [1995] ECR I-4663 ... 762
- Banco de Credito Industrial SA (Banco Exterior de Espana SA)/Ayuntamiento de Valencia (Cauza C-387/92) [1994] ECR I-877 ... 1272, 1273
- Banco Español de Crédito SA (Cauza C-618/10) EU:C:2012:349 ... 266, 269
- Banif plus Bank ZRT (Cauza C-472/11) EU:C:2013:88 ... 266, 269
- Bank Mellat/Consiliul (Cauza T-496/10) EU:T:2013:39 ... 451
- Bank Melli Iran/Consiliul (Cauza T-390/08) [2009] ECR II-3967 ... 611
- Banks/British Coal (Cauza C-128/92) [1994] ECR I-1209 ... 287
- Barber/Guardian Royal Exchange Assurance Group (Cauza C-262/88) [1990] ECR I-1889 ... 70, 238, 1007, 1009-12, 1014-6, 1021, 1035

- Barkoci și Malik (Cauza C-257/99) [2001] ECR I-6557 ... 208, 380
- Barra/Belgia (Cauza 309/85) [1988] ECR 355 ... 254
- Bartsch (Cauza C-427/06) [2008] ECR I-7245 ... 218, 219, 1052
- BASF AG/Comisia (Cauzele T-79/89 etc.) [1992] ECR II-315 ... 1183
- BASF/Comisia (Cauza T-79/89) [1992] ECR II-315 ... 1183
- Bauhuis/Țările de Jos (Cauza 46/76) [1977] ECR 5 ... 720
- Baumbast și R/Secretary of State for the Home Department (Cauza C-413/99) [2002] ECR I-7091 ... 465, 872-4, 962, 963, 966, 980, 994
- Baustahlgewebe GmbH/Comisia (Cauza T-145/89) [1995] ECR II-987 ... 1132
- Baustahlgewebe/Comisia (Cauza C-185/95) [1998] ECR I-8417 ... 456, 478
- Bavaria NV și Bavaria Italia Srl/Bayerischer Brauerbund eV (Cauza C-343/07) [2009] ECR I-5491 ... 578, 606
- Bavarian Lager Company/Comisia (Cauza T-309/97) [1999] ECR II-3217 ... 486, 497
- Bavarian Lager Company/Comisia (Cauza T-194/04) [2007] ECR II-4523 ... 486, 497
- Bayer AG/Comisia (Cauza T-41/96) [2000] ECR II-3383 ... 1135
- Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co KG/Consiliul și Comisia (Cauzele 83, 94/76, 4, 15, 40/77) [1978] ECR 1209 ... 578, 657, 669
- Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG/Comisia (Cauza T-56/02) [2004] ECR II-3495 ... 1134
- Bayerische Motorenwerke AG/ALD Autoleasing D GmbH (Cauza C-70/93) [1995] ECR I-3439 ... 1173
- Beamglow Ltd/Parlamentul, Consiliul și Comisia (Cauza T-383/00) [2005] ECR II-5459 ... 410, 655, 666
- Beauport/Consiliul și Comisia (Cauzele 103-109/78) [1979] ECR 17 ... 581
- Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt (Cauza 8/81) [1982] ECR 53 ... 227, 232
- Becu (Cauza C-22/98) [1999] ECR I-5665 ... 1132
- Beets-Proper/Van Lanschot Bankiers (Cauza 262/84) [1986] ECR 773 ... 1035
- Béguelin Import/GL Import-Export (Cauza 22/71) [1971] ECR 949 ... 1132
- Bekaert (Cauza 204/87) [1988] ECR 2029 ... 902
- Bela-Mühle Josef Bergman KG/Grows-Farm GmbH & Co KG (Cauza 114/76) [1977] ECR 1211 ... 623
- Belgacom (Cauza C-221/12) EU:C:2013:736 ... 930
- Statul Belgian/Blesgen (Cauza 75/81) [1982] ECR 1211 ... 759
- Belgische Petroleum Unie VZW/Statul Belgian (Cauza C-26/11) EU:C:2013:44 ... 694
- Belgische Staat/Cobelfret NV (Cauza C-138/07) [2009] ECR I-731 ... 226
- Belgia/Comisia (Cauza 40/85) (re Boch) [1986] ECR 2321 ... 1273
- Belgia/Comisia (Cauza C-142/87) (Tubemeuse) [1990] ECR I-959 ... 1273, 1278, 1294
- Belgia/Comisia (Cauza C-75/97) [1999] ECR I-3671 ... 1273, 1291
- Belgia/Comisia (Cauza C-110/03) [2005] ECR I-2801 ... 111, 626
- Belgia/De Fruytier (Cauza C-237/09), 3 Jun 2010 ... 433
- Belgia/Humbel (Cauza 263/86) [1988] ECR 5365 ... 921, 926, 981
- Belgia/Mesbah (Cauza C-179/98) [1999] ECR I-7955 ... 411
- Belgia/Spania (Cauza C-388/95) [2000] ECR I-3121 ... 510
- Belgia/Taghavi (Cauza C-243/91) [1992] ECR I-4401 ... 873
- Belgium și Forum 187 ASBL/Comisia (Cauzele C-182 și 217/03) [2006] ECR I-5479 ... 1272
- Bellamy și English Shop Wholesale SA (Cauza C-123/00) [2001] ECR I-2795 ... 755
- Bellone/Yokohama (Cauza C-215/97) [1998] ECR I-2191 ... 240
- Belov/CHEZ Elektro Bulgaria AD (Cauza C-394/11) EU:C:2013:48 ... 1018, 1019
- Benzene en Petroleum Handelsmaatschappij BV, British Petroleum Raffinerij Nederland NV și British Petroleum Maatschappij Nederland BV/Comisia (Cauza 77/77) [1978] ECR 1513 ... 1207
- Bergaderm/Comisia (Cauza C-352/98) [2000] ECR I-5291 ... 279, 654, 657, 658, 659, 660
- Bergandi/Directeur Général des Impôts (Cauza 252/86) [1988] ECR 1343 ... 723
- Berit Høj Pedersen/Foellessforeningen for Danmarks Brugsforeninge (Cauza C-66/96) [1998] ECR I-7327 ... 1042
- Bernini/Minister van Onderwijs en Wetenschappen (Cauza C-3/90) [1992] ECR I-1071 ... 838, 863, 870
- Bertelsmann AG și Sony Corpn of America/Independent Music Publishers and Labels Association (Impala) (Cauza C-413/06 P) [2008] ECR I-4951 ... 647, 1200, 1247, 1251
- Besselink/Consiliul (Cauza T-331/11) EU:T:2013:91 și EU:T:2013:419 ... 473

- Bestuur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds/Beune (Cauza C-7/93) [1994] ECR I-4471 ... 1012, 1013
- Bestuur van het Algemeen Ziekenfonds, Drenthe-Platteland/G Pierik (Cauza 117/77) [1978] ECR 825 ... 545
- Betriu Montull/INSS (Cauza C-5/12) EU:C:2013:571 ... 470, 1042, 1051
- Bettray/Staatssecretaris van Justitie (Cauza 344/87) [1989] ECR 1621 ... 839, 840
- Beus GmbH & Co/Hauptzollamt München (Cauza 5/67) [1968] ECR 83 ... 613, 614
- Beuttenbiller/Land Baden-Württemberg (Cauza C-102/02) [2004] ECR I-5405 ... 943
- BFM and EFIM/Comisia (Cauzele T-126-127/96) [1998] ECR II-3437 ... 1281, 1282
- Bickel și Franz (Cauza C-274/96) [1998] ECR I-7637 ... 926, 990
- Bidar/London Borough of Ealing (Cauza C-209/03) [2005] ECR I-2119 ... 841, 959, 960, 982-4, 986, 987, 994
- Bilka-Kaufhaus GmbH/Karin Weber von Hartz (Cauza 170/84) [1986] ECR ... 1009-12, 1062, 1068
- Binder GmbH/Hauptzollamt Stuttgart-West (Cauza C-205/94) [1996] ECR I-2871 ... 614
- Biovilac NV/EEC (Cauza 59/83) [1984] ECR 4057 ... 646, 666, 669
- Birden (Cauza C-1/97) [1998] ECR I-7747 ... 840
- Blaizot/University of Liège (Cauza 24/86) [1988] ECR 379 ... 981
- Blankaert (Cauza C-512/03) [2005] ECR I-7685 ... 806
- Blanco (Cauza C-344/13) EU:C:2014:2311 ... 928
- Blanco Perez (Cauzele C-570 și 571/07) [2010] ECR I-4629 ... 932
- Blanka Soukupová (Cauza C- 401/11) EU:C:2013:223 ... 1004, 1049, 1050
- Bleis/Ministère de l'Education Nationale (Cauza C-4/91) [1991] ECR I-5627 ... 857
- Bluhme (Cauza C-67/97) [1998] ECR I-8033 ... 745, 763
- BNP Paribas/Comisia Europeană (Cauza C-452/10 P) EU:C:2012:366 ... 1273
- Bocchi Food Trade International/Comisia (Cauza T-30/99) [2001] ECR II-943 ... 410
- Bock/Comisia (Cauza 62/70) [1971] ECR 897 ... 572, 582
- Bodson/Pompes Funèbres des Régions Libérées SA (Cauza 30/87) [1988] ECR 2479 ... 1259
- Boël SA/Comisia (Cauza T-142/89) [1995] ECR II-867 ... 1140
- Bolbol (Cauza C-31/09) EU:C:2010:351 ... 433, 461
- Boliden AB, Outokumpu Copper Fabrication AB și Outokumpu Copper BCZ SA/Comisia (Cauza T-19/05), 19 mai 2010 ... 1135
- Bond van Adverteerders/Tărilor de Jos (Cauza 352/85) [1988] ECR 2085 ... 893, 900, 919, 921, 930
- Bonifaci și Berto/IPNS (Cauzele C-94-95/95) [1997] ECR I-3969 ... 293
- Bonsignore (Cauza 67/74) [1975] ECR 297 ... 878
- Booker Aquacultur Ltd și Hydro Seafood GSP/The Scottish Ministers (Cauzele C-20 și 64/00) [2003] ECR I-7411 ... 450, 621
- Borrell (Cauza C-104/91) [1992] ECR I-3001 ... 897
- Borrie Clark/Chief Adjudication Officer (Cauza 384/85) [1987] ECR 2865 ... 1040
- Bosphorus/Minister for Transport (Cauza C-84/95) [1996] ECR I-3953 ... 390, 451, 475
- Bouanich/Directeur des services fiscaux de la Drôme, Case C-375/12, 13 Mar 2014 ... 805, 806
- Bouanich/Skatteverket (Cauza C-265/04) [2006] ECR I-923 ... 807
- Bouchoucha (Cauza C-61/89) [1990] ECR I-3551 ... 902
- Boukhalfa/BRD (Cauza C-214/95) [1996] ECR I-2253 ... 831
- Bouygues SA/Comisia Europeană (Cauzele C-399 și 401/10 P) EU:C:2013:175 ... 1276
- Bouygues SA și Bouygues Telecom SA/Comisia (Cauza C-431/07) [2009] ECR I-2665 ... 1287
- Boxus și alții/Région wallonne (Cauzele C-128-131 și 134-135/09) EU:C:2011:667 ... 537
- Boyle/EOC (Cauza C-411/96) [1998] ECR I-6401 ... 1009, 1042, 1043
- Bozetti/Invernizzi (Cauza 179/84) [1985] ECR 2301 ... 254
- BP Chemicals Ltd/Comisia (Cauza T-11/95) [1998] ECR I-3235 ... 1289, 1290
- BP Supergas/Greece (Cauza C-62/93) [1995] ECR I-1883 ... 262
- BPB Industries plc și British Gypsum Ltd/Comisia (Cauza T-65/89) [1993] ECR II-389 ... 611, 1207, 1208, 1221
- BPB Industries plc și British Gypsum Ltd/Comisia (Cauza C-310/93) [1993] ECR I-865 ... 1207
- Braathens Sverige AB/Riksskatteverket (Cauza C-346/97) [1999] ECR I-3419 ... 227
- Brachner (Cauza C-123/10) [2011] ECR I-10003 ... 1039
- Brasserie de Haecht SA/Wilkin (Cauza 23/67) [1967] ECR 407 ... 1148, 1168, 1174, 1175
- Brasserie du Pêcheur SA/Germania și R/Secretary of State for Transport, ex p Factortame Ltd (Factortame III) (Cauzele C-46 și 48/93) [1996] ECR I-1029 ... 70, 279, 282, 283, 285, 287, 288-90, 292-5, 557, 657-60,

- Brasserie Nationale SA/Comisia (Cauza T-49-51/02) [2005] ECR II-3033 ... 1135, 1147
- Brentjens' Handelsonderneming BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen (Cauza C-115-117/97) [1999] ECR I-6025 ... 1265
- Bresciani/Amministrazione Italiana delle Finanze (Cauza 87/75) [1976] ECR 129 ... 718, 719, 737
- Bresle/Préfet de la Région Auvergne și Préfet du Puy-le-Dôme (Cauza C-257/95) [1996] ECR I-233 ... 553
- Bressol (Cauza C-73/08) [2010] ECR I-181 ... 433, 851, 985, 986
- Brey (Cauza C-140/12) EU:C:2013:565 ... 959, 964, 977-80, 982
- Briheche/Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Education nationale și Ministre de la Justice (Cauza C-319/03) [2004] ECR I-8807 ... 1075-7
- Brinkmann (Cauza C-365/98) [2000] ECR I-4619 ... 227
- Brinkmann Tabakfabriken GmbH/Skatteministeriet (Cauza C-319/96) [1998] ECR I-5255 ... 289, 291
- British Aerospace plc și Rover Group Holdings plc/Comisia (Cauza C-292/90) [1992] ECR I-493 ... 1288
- British Aggregates Association/Comisia (Cauza C-487/06) [2008] ECR I-10505 ... 1290
- British Airways plc/Comisia (Cauza T-219/99) [2003] ECR II-5917 ... 1191, 1197, 1203, 1217
- British Airways plc/Comisia (Cauza C-95/04) [2007] ECR I-2331 ... 1201, 1217
- British American Tobacco Co Ltd și RJ Reynolds Inc/Comisia (Cauzele 142 și 156/84) [1987] ECR 4487 ... 1183, 1227
- British Broadcasting Corporation și British Broadcasting Corporation Enterprises Ltd/Comisia (Cauza T-70/89) [1991] ECR II-535 ... 1209
- British Shoe Corporation Footwear Supplies Ltd/Consiliul (Cauza T-598/97) [2002] ECR II-1155 ... 586
- Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie (Cauza 246/80) [1981] ECR 2311 ... 524, 525, 901
- Brown/Rentokil (Cauza C-394/96) [1998] ECR I-4185 ... 1033
- Brown/Secretary of State for Scotland (Cauza 197/86) [1988] ECR 3205 ... 841, 981
- BRT/SABAM (Cauza 127/73) [1974] ECR 313 ... 1264, 1267
- Brunnhöfer/Bank der österreichischen Postsparkasse AG (Cauza C-381/99) [2001] ECR I-4961 ... 1011, 1029, 1030
- Bruno Gollnisch/Parlamentul European (Cauza T-42/06) [2010] ECR II-1135 ... 668
- Brusse/Jahani BV (Cauza C-488/11) EU:C:2013:341 ... 269, 275, 528
- Budějovick Budvar, národní podnik/OHIM (Cauzele T-225, 255, 257, 306/06) [2008] ECR II-3555 ... 407, 625
- Buet/Ministère Public (Cauza 382/87) [1989] ECR 1235 ... 762
- Buitoni SA/Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (Cauza 122/78) [1979] ECR 677 ... 622
- Bulicke (Susanne)/Deutsche Büro Service GmbH (Cauza C-246/09) EU:C:2010:418 ... 271, 276, 1079
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (Cauza C-115/09) EU:C:2011:289 ... 208
- Bundesanstalt für Güterfernverkehr/Gebrüder Reiff GmbH & Co KG (Cauza C-185/91) [1993] ECR I-5801 ... 1269
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung/Deutsches Milch-Kontor GmbH (Cauza C-272/95) [1997] ECR I-1905 ... 720
- Bundeskartellamt/Volkswagen AG și VAG Leasing GmbH (Cauza C-266/93) [1995] ECR I-3477 ... 1132
- Repubblica Germania/B (Cauzele C-57 și 101/09) [2009] ECR I-285 ... 433, 461
- Repubblica Germania/Puid (Cauza C-4/11) EU:C:2013:74 ... 461
- Repubblica Germania/Y și C (Cauza C-71 și 99/11) EU:C:2013:518 ... 433, 458, 461
- Bundesverband der Arzneimittel-Importeure EV și Comisia/Bayer AG (Cauzele C-2 și 3/01) [2004] ECR I-23 ... 1135
- Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisia (Cauza C-107/95) [1997] ECR I-947 ... 438, 1128
- Bundesverband deutscher Banken eV/Comisia Europeană (Cauza T-36/06) [2010] ECR II-537 ... 614
- BUPA (British United Provident Association) Ltd, BUPA Insurance și BUPA Irlanda/Comisia (Cauza T-289/03) [2008] ECR II-81 ... 1264, 1265, 1290
- Buralux SA/Consiliul (Cauza C-209/94) [1996] ECR I-615 ... 584
- Burbaud/Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Cauza C-285/01) [2003] ECR I-8219 ... 941
- Bureau Européen des Unions des Consommateurs/Comisia (Cauza T-37/92) [1994] ECR II-285 ... 586
- Bureau national interprofessionnel du Cognac (Cauzele C-4 și 27/10) EU:C:2010:131 ... 222
- Burmanjer (Cauza C-20/03) [2005] ECR I-4133 ... 764, 765
- Burton/British Railways Board (Cauza 19/81) [1982] ECR 555 ... 1035

- Burtscher/Stauderer (Cauza C-213/04) [2005]
ECR I-10309 ... 805, 806
- Busch/Klinikum Neustadt (Cauza C-320/01) [2003]
ECR I-2041 ... 1033
- Buyl/Comisia (Cauza 817/79) [1982] ECR 245 ... 148
- Byankov (Cauza C-249/11) EU:C:2012:608 ... 269, 536, 991, 995
- C/Consiliul (Cauza T-84/98) [2000] ECR II-113 ... 670
- CA Consumer Finance SA/Ingrid Bakkaus (C-449/13)
EU:C:2014:2464 ... 266
- Caballero/Fondo de Garantia Salarial (Fogasa) (Cauza C-442/00) [2002] ECR I-11915 ... 218, 632
- Cacchiarelli (Cauzele C-54 și 74/94) [1995] ECR I-391 ... 700
- Cadbury Schweppes plc/Inland Revenue (Cauza C-196/04) [2006] ECR I-7995 ... 912, 965, 966
- Cadman/Health & Safety Executive (Cauza C-17/05) [2006] ECR I-9583 ... 1069
- Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona/Generalidad de Cataluña (Cauza C-139/12) EU:C:2014:174 ... 524, 902
- Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid/Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc) (Cauza C-484/08) ... 554
- Calfa (Cauza C-348/96) [1999] ECR I-11 ... 878, 883
- Calpak SpA și Societă Emiliana Lavorazione Frutta SpA/Comisia (Cauzele 789 și 790/79) [1980]
ECR 1949 ... 581, 584
- Camar/Consiliul (Cauza T-260/97) [2005] ECR II-2741 ... 669
- Camar Srl și Tico Srl/Comisia (Cauzele T-79/96, 260/97 și 117/98) [2000] ECR II-2193 ... 604, 660, 661, 669
- Campó Ebro/Comisia (Cauza T-472/93) [1995]
ECR II-421 ... 584
- Campó Ebro Industrial SA/Consiliul (Cauza T-472/93) [1995] ECR II-421 ... 654
- Campus Oil Ltd/Minister for Industry and Energy (Cauza 72/83) [1984] ECR 2727 ... 748, 779, 780
- Canal Satélite Digital SL/Aministracion General del Estado și Distribuidora de Television Digital SA (DTS) (Cauza C-390/99) [2002] ECR I-607 ... 623, 887, 931, 937
- Carbonari/Università degli Studi di Bologna (Cauza C-131/97) [1999] ECR I-1103 ... 237, 238, 282
- Carbonati Apuani Srl/Commune di Carrara (Cauza C-72/03) [2004] ECR I-8027 ... 714, 716, 717, 737
- Carmen Media Group/Land Schleswig-Holstein (Cauza C-46/08) [2010] ECR I-8149 ... 928
- Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi/Ecorad Srl (Cauza C-80/06) [2007] ECR I-4473 ... 224
- Carpenter/Home Secretary (Cauza C-60/00) [2002]
ECR I-6279 ... 238, 465, 469, 876, 932
- Carratù (Carmela) (Cauza C-361/12) EU:C:2013:830 ... 232, 275
- Cartesio Okató és Szolgáltató bt (Cauza C-210/06) [2008] ECR I-9641 ... 524, 527, 554, 908, 909
- Carvel and Guardian Newspapers Ltd/Consiliul (Cauza T-194/94) [1995] ECR II-2765 ... 637
- Casagrande/Landeshaupstadt München (Cauza 9/74) [1974] ECR 773 ... 872
- Casati (Cauza 203/80) [1981] ECR 2595 ... 804, 1105
- Cassa Nazionale di Previdenza a Favore degli Avvocati e Procuratori/Consiliul (Cauza T-116/94) [1995] ECR II-1 ... 584
- Caves Krier Frères Sàrl (Cauza C-379/11)
EU:C:2013:798 ... 835, 863
- CBI/Comisia Europeană (Cauza T-137/10)
EU:T:2012:584 ... 1264
- CD/ST (Cauza C-167/12) EU:C:2014:169 ... 1034, 1042
- CD-Contact Data GmbH/Comisia (Cauza T-18/03) [2009] ECR II-1021 ... 1134
- Cementbouw Handel & Industrie BV/Comisia (Cauza T-282/02) [2006] ECR II-319 ... 1230, 1237, 1251
- Centrafarm BV/Winthrop BV (Cauza 16/74) [1974]
ECR 1183 ... 1255
- Centre Belge d'Etudes du Marché Télémarketing (CBEM)/CLT SA (Cauza 311/84) [1985] ECR 3261 ... 1221, 1264
- Centre d'exportation du livre français (CELF) și Ministre de la Culture/SIDE (Cauza C-199/06) [2008] ECR I-469 ... 1292
- Centro di Musicologia/Finanzamt München für Körperschaften (Cauza C-386/04) [2006]
ECR I-8203 ... 807, 905
- Centro Equestre da Lezíria Grande L/Bundesamt für Finanzen (Cauza C-345/04) [2007] ECR I-1425 ... 936
- Centro-Europe 7 Srl (Cauza C-380/05) [2008]
ECR I-349 ... 464
- Centros Ltd/Erhvervs-og Selskabsstyrelsen (Cauza C-212/97) [1999] ECR I-1459 ... 890, 899, 905, 906, 916, 966
- Centrosteeel/Adipol (Cauza C-456/98) [2000]
ECR I-6007 ... 240
- CEPSA Estaciones de Servicio SA/LV tobar e Hijos SL (Cauza C-279/06) [2008] ECR I-6681 ... 1148, 1174, 1178
- CEVAP/Consiliul (Cauza 34/88) [1988] ECR 6295 ... 582
- Chacón Navas/Eurest Colectividades SA (Cauza C-13/05) [2006] ECR I-6467 ... 1024

- Chakroun/Minister van Buitenlandse Zaken (Cauza C-578/08) [2010] ECR I-1839 ... 458, 462
- Chalkor AE Epexeergiasias Metallon/Comisia (Cauza C-386/10 P) EU:C:2011:815 ... 456
- Champion Stationery Mfg Co Ltd/Consiliul (Cauza T-147/97) [1998] ECR II-4137 ... 586
- Chartry (Cauza C-457/09) EU:C:2011:101 ... 305, 470
- Chatillon/Înalta Autoritate (Cauza 54/65) [1966] ECR 185 ... 628
- Chatzi (Cauza C-149/10) [2010] ECR I-8489 ... 1047, 1053
- Chemical Farmaceutici/DAF SpA (Cauza 140/79) [1981] ECR I ... 726, 740
- Cheminova A/S/Comisia (Cauza T-326/07) [2009] ECR II-2685 ... 110, 111, 628, 644, 646
- Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV/Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Cauza C-203/96) [1998] ECR I-4075 ... 783, 1265
- Chiquita Brands International Inc/Comisia of the European Communities (Cauza T-19/01) [2005] ECR II-315 ... 410
- Cholakova (Cauza C-14/13) EU:C:2013:374 ... 470
- Choquet (Cauza 16/78) [1978] ECR 2293 ... 931
- CIA Security International SA/Signalson și Securitel Srl (Cauza C-194/94) [1996] ECR I-2201 ... 234, 241, 242, 244, 550, 694, 796
- CIF/Autorita Garante della Concorrenza del Mercato (Cauza C-198/01) [2003] ECR I-8055 ... 304, 305, 1269
- CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health (Cauza 283/81) [1982] ECR 3415 ... 531, 537-41, 559, 560, 561
- Cimenteries CBR SA/Comisia (Cauzele T-25 etc./95) [2000] ECR II-491 ... 1135
- Cimenteries CBR/Comisia (Cauzele T-10-12 și 15/92) [1992] ECR II-2667 ... 575
- Cindu Chemicals BV/European Chemicals Agency (ECHA) (Cauza T-95/10) EU:T:2013:108 ... 578
- Cinéthèque SA/Fédération Nationale des Cinémas Français (Cauzele 60 și 61/84) [1985] ECR 2605 ... 463, 464, 758, 759, 761, 791
- Ciola/Land Vorarlberg (Cauza C-224/97) [1999] ECR I-2517 ... 301, 919
- Cipolla/Fazari (Cauzele C-94 și 202/04) [2006] ECR I-11421 ... 1269
- CIRFS/Comisia (Cauza C-313/90) [1993] ECR I-1125 ... 628, 1270, 1290
- Cisal di Battistello Venanzio și C Sas/INAIL (Cauza C-218/00) [2002] ECR I-691 ... 1132, 1267
- Cityflyer Express Ltd/Comisia (Cauza T-16/96) [1998] ECR II-757 ... 583, 1273
- Clean Car Autoservice GmbH/Landeshauptmann von Wien (Cauza C-350/96) [1998] ECR I-2521 ... 835, 846, 919
- Clean Car Autoservice GmbH/Stadt Wien (Cauza C-472/99) [2001] ECR I-9687 ... 260
- Clearstream Banking AG și Clearstream International SA/Comisia (Cauza T-301/04) [2009] ECR II-3195 ... 1189, 1198, 1203, 1217
- Climax Page Converters Ltd/Consiliul (Cauza T-155/94) [1996] ECR II-873 ... 586
- CLT-UFA SA/Finanzamt Köln-West (Cauza C-253/03) [2006] ECR I-1831 ... 911, 912
- Club Hotel Loutraki AE (Cauzele C-145-149/08), EU:C:2008:306 ... 265, 277
- CMA CGM/Comisia (Cauza T-213/00) [2003] ECR II-913 ... 1147, 1156
- CNTA (Comptoir National Technique Agricole) SA/Comisia (Cauza 74/74) [1975] ECR 533 ... 630, 655, 670
- Co-Frutta Sàrl/Comisia (Cauza 191/88) [1989] ECR 793 ... 582
- Co-Frutta Soc coop/Comisia Europeană (Cauza T-335 și 446/04) [2010] ECR II-1 ... 575, 582, 638, 639, 736, 737
- Cobrecaf/Comisia (Cauza T-514/93) [1995] ECR II-621 ... 669
- Coca-Cola Company și Coca-Cola Enterprises Inc/Comisia (Cauzele T-125 și 127/97) [2000] ECR II-1733 ... 1183
- Coditel SA/Ciné-Yog Films SA (Cauza 262/81) [1982] ECR 3381 ... 1149
- Codorniu SA/Consiliul (Cauza C-309/89) [1994] ECR I-1853 ... 581, 584, 590
- Coenen/Sociaal Economische Raad (Cauza 39/75) [1975] ECR 1547 ... 623, 916, 929
- COFAZ (Compagnie Française de l'Azote)/Comisia (Cauza 169/84) [1986] ECR 391 ... 510, 587, 1289
- Cofidis (Cauza C-473/00) [2002] ECR I-10875 ... 269
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos/Administración del Estado (Cauza C-330/03) [2005] ECR I-801 ... 942, 943
- Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española/Administración del Estado (Cauza C-405/01) [2003] ECR I-10391 ... 855, 857
- Coleman/Attridge Law (Cauza C-303/06) [2008] ECR I-5603 ... 1023, 1024, 1057
- Collino și Chiappero/Telecom Italia (Cauza C-343/98) [2000] ECR I-6659 ... 232
- Collins/Imtrat Handelsgesellschaft (Cauzele C-92 și 326/92) [1993] ECR I-5145 ... 926

- Collins/Secretary of State for Work and Pensions (Cauza C-138/02) [2004] ECR I-2703 ... 835, 844, 864, 873, 986, 988, 989
- Coloroll Pension Trustees Limited/James Richard Russell (Cauza C-200/91) [1994] ECR I-4389 ... 1011, 1013-5, 1038, 1055, 1079
- Comafrafrica SpA și Dole Fresh Fruit Europa Ltd and Co/Comisia (Cauzele T-198/95, 171/96, 230/97, 174/98 și 225/98) [2001] ECR II-1975 ... 680
- Comafrafrica SpA și Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co/Comisia (Cauza T-139/01) [2005] ECR II-409 ... 584, 661
- Comateb/Directeur Général des Douanes et Droits Indirects (Cauza C-192-218/95) [1997] ECR I-165 ... 255, 258, 294, 722
- Comet BV/Produktschap voor Siergewassen (Cauza 45/76) [1976] ECR 2043 ... 254
- Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentem eV (Cauza 78/03P) [2005] ECR I-10737 ... 1288, 1290
- Comisia/ANIC Partecipazioni SpA (Cauza C-49/92 P) [1999] ECR I-4125 ... 1135
- Comisia/AssiDomän Kraft Products AB (Cauza C-310/97) [1999] ECR I-5363 ... 606, 648, 653
- Comisia/Atlantic Container Line AB (Cauza C-149/95) [1995] ECR I-2165 ... 648
- Comisia/Austria (Cauza C-328/96) [1999] ECR I-7479 ... 492, 494
- Comisia/Austria (Cauza C-475/98) (Open Skies) [2002] ECR I-9797 ... 88, 491, 503
- Comisia/Austria (Cauza C-424/99) [2001] ECR I-9285 ... 273, 432
- Comisia/Austria (Cauza C-465/01) [2004] ECR I-8291 ... 867
- Comisia/Austria (Cauza C-147/03) [2005] ECR I-5969 ... 966, 985
- Comisia/Austria (Cauza C-203/03) [2005] ECR I-935 ... 496
- Comisia/Austria (Cauza C-320/03) [2005] ECR I-9871 ... 519, 783, 784
- Comisia/Austria (Cauza C-437/03) [2005] ECR I-9373 ... 940
- Comisia/Austria (Cauza C-168/04) [2006] ECR I-9041 ... 933
- Comisia/Austria (Cauza C-205/06) [2009] ECR I-1301 ... 376, 423, 504
- Comisia/Austria (Cauza C-524/07) [2008] ECR I-187 ... 784
- Comisia/Austria (Cauza C-53/08) ... 893
- Comisia/Austria (Cauza C-28/09) EU:C:2010:854 ... 784, 790
- Comisia/Austria (Cauza C-75/11) EU:C:2012:605 ... 983, 984
- Comisia/BASF AG (Cauza C-137/92) [1994] ECR I-2555 ... 575, 1134
- Comisia/Bavarian Lager (Cauza C-28/08) [2010] ECR I-6055 ... 432, 486, 497
- Comisia/Belgia (Cauza 77/69) [1970] ECR 237 ... 507
- Comisia/Belgia (Cauza 156/77) [1978] ECR 1881 ... 508
- Comisia/Belgia (Cauza 102/79) [1980] ECR 1473 ... 490
- Comisia/Belgia (Cauza 149/79) [1980] ECR 3881 ... 70, 487, 854, 856
- Comisia/Belgia (Cauza 301/81) [1983] ECR 467 ... 507
- Comisia/Belgia (Cauza 132/82) [1983] ECR 1649 ... 720
- Comisia/Belgia (Cauza 314/82) [1984] ECR 1543 ... 720
- Comisia/Belgia (Cauza 215/83) [1985] ECR 1039 ... 507
- Comisia/Belgia (Cauza 52/84) [1986] ECR 89 ... 11293
- Comisia/Belgia (Cauza 237/84) [1986] ECR 1247 ... 70
- Comisia/Belgia (Cauza 221/85) [1987] ECR 719 ... 898
- Comisia/Belgia (Cauza 293/85) [1988] ECR 305 ... 492
- Comisia/Belgia (Cauza 356/85) [1987] ECR 3299 ... 733
- Comisia/Belgia (Cauza 42/87) [1988] ECR 5445 ... 981
- Comisia/Belgia (Cauza 321/87) [1989] ECR 997 ... 848, 860
- Comisia/Belgia (Cauza C-374/89) [1991] ECR I-367 ... 500
- Comisia/Belgia (Cauza C-2/90) (Walloon Waste) [1992] ECR I-4431 ... 631, 776, 783, 784
- Comisia/Belgia (Cauza C-300/90) [1992] ECR I-305 ... 851
- Comisia/Belgia (Cauza C-47/93) [1994] ECR I-1593 ... 981
- Comisia/Belgia (Cauza C-87/94) [1994] ECR I-1395 ... 519
- Comisia/Belgia (Cauza C-173/94) [1996] ECR I-3265 ... 857
- Comisia/Belgia (Cauza C-216/94) [1995] ECR I-2155 ... 941
- Comisia/Belgia (Cauza C-278/94) [1996] ECR I-4307 ... 844, 846
- Comisia/Belgia (Cauza C-11/95) [1996] ECR I-4115 ... 930
- Comisia/Belgia (Cauza 35/97) [1998] ECR I-5325 ... 847
- Comisia/Belgia (Cauza C-326/97) [1998] ECR I-6107 ... 507
- Comisia/Belgia (Cauza C-170/98) [1999] ECR I-5493 ... 403
- Comisia/Belgia (Cauza C-355/98) [2000] ECR I-1221 ... 846, 893
- Comisia/Belgia (Cauza C-378/98) [2001] ECR I-5107 ... 1294
- Comisia/Belgia (Cauza C-471/98) (Open Skies) [2002] ECR I-9681 ... 88, 369

- Comisia/Belgia (Cauza C-478/98) [2000] ECR I-7587 ... 805, 807
- Comisia/Belgia (Cauza C-217/99) [2000] ECR I-10251 ... 623
- Comisia/Belgia (Cauza C-503/99) [2002] ECR I-4809 ... 808
- Comisia/Belgia (Cauza C-65/03) [2004] ECR I-6427 ... 985
- Comisia/Belgia (Cauza C-221/03) [2005] ECR I-8307 ... 498
- Comisia/Belgia (Cauza C-408/03) [2006] ECR I-2647 ... 959, 993
- Comisia/Belgia (Cauza C-275/04) [2006] ECR I-9883 ... 496
- Comisia/Belgia (Cauza C-433/04) [2006] ECR I-10653 ... 899, 936
- Comisia/Belgia (Cauza C-522/04) [2007] ECR I-5701 ... 887
- Comisia/Belgia (Cauza C-254/05) [2007] ECR I-4269 ... 748
- Comisia/Belgia (Cauza C-47-61/08) EU:C:2011:334 ... 893
- Comisia/Belgia (Cauza C-219/08) [2009] ECR I-9213 ... 933
- Comisia/Belgia (Cauza C-250/08) EU:C:2011:793 ... 805
- Comisia/Belgia (Cauza C-134/10) EU:C:2011:117 ... 506
- Comisia/Belgia (Cauza C-533/11) EU:C:2013:659 ... 515
- Comisia/Belgia (Cauza C-421/12) EU:C:2014:2064 ... 500
- Comisia/Belgia (Cauza C-317/14) EU:C:2015:63 ... 848
- Comisia/Belgia și Luxemburg (Cauzele 2 și 3/62) [1962] ECR 425 ... 723
- Comisia/Camar Srl și Tico Srl (Cauza C-312/00) [2002] ECR I-11355 ... 585, 591
- Comisia/Cipru (Cauza C-545/12) EU:C:2013:329 ... 512
- Comisia/CO.DE.MI (Cauza 318/81) [1985] ECR 3693 ... 674
- Comisia/Consiliul (Cauza 22/70) (ERTA/AETR) [1971] ECR 263 ... 69, 87, 88, 359, 363, 364, 366, 378, 423, 573
- Comisia/Consiliul (Cauza 81/72) (Salariile personalului) [1973] ECR 575 ... 628, 649
- Comisia/Consiliul (Cauza 45/86) (GSP) [1987] ECR 1493 ... 100, 377
- Comisia/Consiliul (Cauza 165/87) [1988] ECR 5545 ... 91, 616
- Comisia/Consiliul (Cauza 242/87) [1989] ECR 1425 ... 981
- Comisia/Consiliul (Cauza 11/88) [1989] ECR 3799 ... 688
- Comisia/Consiliul (Cauza C-300/89) [1991] ECR I-2867 ... 688
- Comisia/Consiliul (Cauza C-151/91) [1993] ECR I-939 ... 688
- Comisia/Consiliul (Cauza C-25/94) (Acordul FAO) [1996] ECR I-1469 ... 47, 394
- Comisia/Consiliul (Cauza C-122/94) [1996] ECR I-881 ... 614
- Comisia/Consiliul (Cauza C-170/96) (Vize de tranzit pe aeroport) [1998] ECR I-2763 ... 419
- Comisia/Consiliul (Cauza C-209/97) [1999] ECR I-8067 ... 100
- Comisia/Consiliul (Cauza C-388/01) [2004] ECR I-4829 ... 688
- Comisia/Consiliul (Cauza C-110/02) [2004] ECR I-6333 ... 1288
- Comisia/Consiliul (Cauza C-94/03) (Convenția de la Rotterdam) [2006] ECR I-1 ... 361
- Comisia/Consiliul (Cauza C-176/03) (Infrațiuni împotriva mediului) [2005] ECR I-7879 ... 84, 419, 1105, 1106
- Comisia/Consiliul (Cauza C-533/03) [2006] ECR I-1025 ... 688
- Comisia/Consiliul (Cauza C-91/05) (ECOWAS) [2008] ECR I-3651 ... 396, 387
- Comisia/Consiliul (Cauza C-440/05) (Originea poluării) [2007] ECR I-9097 ... 1106
- Comisia/Consiliul (Cauza C-13/07) (Aderarea Vietnamului la OMC) EU:C:2010:327 ... 378
- Comisia/Consiliul (Cauza C-370/07) (Convenția CITES) [2009] ECR I-8917 ... 361, 417, 573, 613
- Comisia/Consiliul (Convenția privind protecția drepturilor organismelor de radiodifuziune) (Cauza C-114/12) EU:C:2014:2151 ... 90, 92, 370, 371, 372
- Comisia/Consiliul (Convenția europeană privind protecția serviciilor juridice bazate pe acces condiționat) (Cauza C-137/12) EU:C:2013:675 ... 86, 360, 379, 688
- Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine) (Cauza C-377/12) EU:C:2014:1903 ... 361, 382, 417
- Comisia/Danemarca (Cauza 171/78) [1980] ECR 447 ... 729
- Comisia/Danemarca (Cauza 211/81) [1982] ECR I-4547 ... 496
- Comisia/Danemarca (Cauza 158/82) ... 720
- Comisia/Danemarca (Cauza 143/83) [1985] ECR 427 ... 501
- Comisia/Danemarca (Cauza 252/83) [1986] ECR 3713 ... 931

- Comisia/Danemarca (Cauza 106/84) [1986] ECR 833 ... 731
- Comisia/Danemarca (Cauza 302/86) [1988] ECR 4607 ... 790-1
- Comisia/Danemarca (Cauza C-52/90) [1992] ECR I-2187 ... 495
- Comisia/Danemarca (Cauza C-467/98) (Open skies) [2002] ECR I-9519 ... 88, 367, 411
- Comisia/Danemarca (Cauza C-487/98) [2002] ECR I-9519 ... 378
- Comisia/Danemarca (Cauza C-3/00) [2003] ECR I-2643 ... 692
- Comisia/Danemarca (Cauza C-192/01) [2003] ECR I-9693 ... 781
- Comisia/Danemarca (Cauza C-464/02) [2005] ECR I-7929 ... 849
- Comisia/Danemarca (Cauza C-150/04) [2007] ECR I-1163 ... 851, 887
- Comisia/Danemarca (Cauza C-19/05) [2007] ECR I-8597 ... 500
- Comisia/Danemarca (Cauza C-461/05) ... 481
- Comisia/De Bry (Cauza C-344/05 P) [2006] ECR I-10915 ... 455
- Comisia/ECB (Cauza C-11/00) [2003] ECR I-7147 ... 818
- Comisia/Estonia (Cauza C-39/10) EU:C:2012:282 ... 847
- Comisia/Finlanda (Cauza C-469/98) (Open Skies) [2002] ECR I-9627 ... 88, 369
- Comisia/Finlanda (Cauza C-54/05) [2007] ECR I-2473 ... 746
- Comisia/Finlanda (Cauza C-284/05) ... 481, 506
- Comisia/Finlanda (Cauza C-118/07) [2009] ECR I-889 ... 376, 403
- Comisia/Finlanda (Cauza C-335/07) [2009] ECR I-9459 ... 505
- Comisia/Franța (Cauzele 6 și 11/69) [1969] ECR 523 ... 508
- Comisia/Franța (Cauza 7/71) [1971] ECR 1003 ... 491
- Comisia/Franța (Cauza 167/73) [1974] ECR 359 ... 501, 845
- Comisia/Franța (Cauza 168/78) [1980] ECR 347 ... 728-9, 730
- Comisia/Franța (Cauza 232/78) [1979] ECR 2729 ... 495
- Comisia/Franța (Cauza 90/79) [1981] ECR 283 ... 739
- Comisia/Franța (Cauza 42/82) [1983] ECR 1013 ... 496, 780
- Comisia/Franța (Cauza 220/83) [1986] ECR 3663 ... 931
- Comisia/Franța (Cauza 270/83) [1986] ECR 273 ... 911
- Comisia/Franța (Cauza 290/83) (Ajutoare pentru fermierii săraci) [1985] ECR 439 ... 1276
- Comisia/Franța (Cauza 18/84) [1985] ECR 1339 ... 1295
- Comisia/Franța (Cauza 21/84) [1985] ECR 1356 ... 749
- Comisia/Franța (Cauza 307/84) [1986] ECR 1725 ... 857
- Comisia/Franța (Cauza 96/85) [1986] ECR 1475 ... 898
- Comisia/Franța (Cauza 196/85) [1987] ECR 1597 ... 724, 727, 740
- Comisia/Franța (Cauza 312/86) [1988] ECR 6315 ... 1072, 1073
- Comisia/Franța (Cauza 318/86) [1988] ECR 3559 ... 1061
- Comisia/Franța (Cauza C-154/89) [1991] ECR I-659 ... 931
- Comisia/Franța (Cauza C-294/89) [1991] ECR I-3591 ... 938
- Comisia/Franța (Cauza C-334/94) [1996] ECR I-1307 ... 897, 913
- Comisia/Franța (Cauza C-265/95) [1997] ECR I-6959 ... 217, 501, 751, 779, 891
- Comisia/Franța (Cauza C-184/96) [1998] ECR I-6197 ... 796
- Comisia/Franța (Cauza C-261/99) [2001] ECR I-2537 ... 1294
- Comisia/Franța (Cauza C-333/99) [2000] ECR I-1025 ... 492
- Comisia/Franța (Cauza C-483/99) [2002] ECR I-4781 ... 808
- Comisia/Franța (Cauza C-24/00) [2004] ECR I-1277 ... 781
- Comisia/Franța (Cauza C-285/00) [2001] ECR I-3801 ... 941
- Comisia/Franța (Cauza C-60/01) [2002] ECR I-5679 ... 501
- Comisia/Franța (Cauza C-351/01) [2002] ECR I-8101 ... 941
- Comisia/Franța (Cauza C-496/01) [2004] ECR I-2351 ... 894
- Comisia/Franța (Cauza C-262/02) [2004] ECR I-6569 ... 931
- Comisia/Franța (Cauza C-304/02) [2005] ECR I-6263 ... 513, 514-7
- Comisia/Franța (Cauza C-334/02) [2004] ECR I-2229 ... 807, 911
- Comisia/Franța (Cauza C-239/03) (Étang de Berre) [2004] ECR I-9325 ... 398, 418
- Comisia/Franța (Cauza C-177/04) [2006] ECR I-2461 ... 496, 515
- Comisia/Franța (Cauza C-255/04) [2006] ECR I-5251 ... 797
- Comisia/Franța (Cauza C-121/07) [2008] ECR I-9159 ... 513, 517
- Comisia/Franța (Cauza C-214/07) [2008] ECR I-8357 ... 1153

- Comisia/Franța (Cauza C-50/08) EU:C:2011:335 ... 893
- Comisia/Franța (Cauza C-333/08) [2010] ECR I-757
... 782, 796
- Comisia/Franța (Cauza C-512/08) EU:C:2010:579
... 505, 936
- Comisia/Franța (Cauza C-89/09) [2010] ECR I-12941
... 900
- Comisia/Fresh Marine A/S (Cauza C-472/00) [2003]
ECR I-7541 ... 654, 660
- Comisia/Germania (Cauza 70/72) [1973] ECR 813
... 508
- Comisia/Germania (Cauza 12/74) [1975] ECR 181 ... 748
- Comisia/Germania (Cauza 29/84) [1985] ECR 1661
... 490, 502
- Comisia/Germania (Cauza 178/84) [1987] ECR 1227
... 781, 787, 789
- Comisia/Germania (Cauza 205/84) [1986] ECR 3755
... 889, 905, 916, 931
- Comisia/Germania (Cauza 427/85) [1988] ECR 1123
... 931, 938
- Comisia/Germania (Cauza 76/86) [1989] ECR 1021
... 788
- Comisia/Germania (Cauza 249/86) [1989] ECR 1263
... 462
- Comisia/Germania (Cauza 18/87) [1988] ECR 5427
... 720-1
- Comisia/Germania (Cauza C-5/89) [1990] ECR I-3437
... 1294
- Comisia/Germania (Cauza C-43/90) [1992] ECR I-1909
... 495
- Comisia/Germania (Cauza C-62/90) [1992] ECR I-2575
... 781
- Comisia/Germania (Cauza C-74/91) [1992] ECR I-5437
... 508
- Comisia/Germania (Cauza C-317/92) [1994] ECR I-2039
... 755, 785
- Comisia/Germania (Cauza C-431/92) [1995] ECR I-2189
... 491
- Comisia/Germania (Cauza C-61/94) (Acordul
internațional privind Producătorii de Lapte) [1996]
ECR I-3989 ... 392, 401, 407
- Comisia/Germania (Cauza C-96/95) [1997] ECR I-1653
... 502
- Comisia/Germania (Cauza C-191/95) [1998] ECR I-5449
... 494, 495, 496
- Comisia/Germania (Cauza C-102/96) [1998] ECR I-6871
... 784
- Comisia/Germania (Cauza C-24/97) [1998] ECR I-2133
... 860
- Comisia/Germania (Cauza C-198/97) [1999] ECR I-3257
... 494
- Comisia/Germania (Cauza C-217/97) [1999] ECR I-5087
... 400
- Comisia/Germania (Cauza C-272/97) [1999] ECR I-2175
... 494
- Comisia/Germania (Cauza C-68/99) [2001] ECR I-1865
... 898
- Comisia/Germania (Cauza C-493/99) [2001]
ECR I-8163 ... 933
- Comisia/Germania (Cauza C-325/00) [2002]
ECR I-9977 ... 751
- Comisia/Germania (Cauza C-389/00) [2003]
ECR I-2001 ... 720
- Comisia/Germania (Cauza C-103/01) [2003] ECR I-5369
... 110
- Comisia/Germania (Cauza C-104/02) [2005]
ECR I-2689 ... 509
- Comisia/Germania (Cauza C-105/02) [2006]
ECR I-9659 ... 512
- Comisia/Germania (Cauza C-441/02) [2006]
ECR I-3449 ... 465, 504, 878, 879
- Comisia/Germania (Cauza C-433/03) (Acordul privind
căile navigabile interioare) [2005] ECR I-6985
... 397, 423, 495, 503
- Comisia/Germania (Cauza C-244/04) [2006] ECR I-885
... 933
- Comisia/Germania (Cauza C-490/04) [2007]
ECR I-6095 ... 933
- Comisia/Germania (Cauza C-503/04) [2007]
ECR I-6153 ... 513
- Comisia/Germania (Cauza C-318/05) [2007]
ECR I-6957 ... 845, 922
- Comisia/Germania (Cauza C-372/05) ... 481
- Comisia/Germania (Cauza C-141/07) [2008] ECR I-6935
... 766, 782
- Comisia/Germania (Cauza C-518/07) [2010] ECR I-1885
... 110, 689
- Comisia/Germania (Cauza C-54/08) EU:C:2011:340
... 893
- Comisia/Germania (Cauza C-160/08) EU:C:2010:230
... 505, 893
- Comisia/Germania (Cauza C-271/08) [2010] ECR I-7091
... 465, 1132
- Comisia/Germania (Cauza C-206/10) EU:C:2011:283
... 870
- Comisia/Germania (Cauza C-562/10)
EU:C:2012:442... 936
- Comisia/Germania (Cauza C-95/12) EU:C:2013:676
... 517
- Comisia/Germania (Cauza C-329/12) EU:C:2014:2034
... 508

- Comisia/Germania (Cauza C-525/12) EU:C:2014:449
... 501, 505
- Comisia/Grecia (Cauza 57/86) [1988] ECR 2855 ... 1055
- Comisia/Grecia (Cauza 70/86) [1987] ECR 3545 ... 507
- Comisia/Grecia (Cauza 204/86) [1988] ECR 5323
... 508
- Comisia/Grecia (Cauza 240/86) [1988] ECR 1835
... 498, 500
- Comisia/Grecia (Cauza 272/86) [1988] ECR 4875
... 500
- Comisia/Grecia (Cauza 226/87) [1988] ECR 3611 ... 508
- Comisia/Grecia (Cauza 305/87) [1989] ECR 1461 ... 898
- Comisia/Grecia (Cauza C-35/88) [1990] ECR I-3125
... 500
- Comisia/Grecia (Cauza 68/88) [1989] ECR 2965
... 256, 501, 1105
- Comisia/Grecia (Cauza C-132/88) [1990] ECR I-1567
... 727
- Comisia/Grecia (Cauza C-200/88) [1990] ECR I-4299
... 491
- Comisia/Grecia (Cauza C-198/89) [1991] ECR I-727
... 931
- Comisia/Grecia (Cauza C-306/89) [1991] ECR 5863
... 893
- Comisia/Grecia (Cauza C-327/90) [1992] ECR I-3033
... 724
- Comisia/Grecia (Cauza C-391/92) [1995] ECR I-1621
... 770
- Comisia/Grecia (Cauza C-365/93) [1995] ECR I-499
... 502, 941
- Comisia/Grecia (Cauza C-120/94) [1994] ECR I-3037
... 481, 518
- Comisia/Grecia (Cauza C-124/94) [1995] ECR I-1457
... 847
- Comisia/Grecia (Cauza C-290/94) [1996] ECR I-3285
... 857
- Comisia/Grecia (Cauza C-375/95) [1997] ECR I-5981
... 724
- Comisia/Grecia (Cauza C-387/97) [2000] ECR I-5047
... 514
- Comisia/Grecia (Cauza C-398/98) [2001] ECR I-7915
... 780
- Comisia/Grecia (Cauza C-394/02) [2005] ECR I-4713
... 491
- Comisia/Grecia (Cauza C-140/03) [2005] ECR I-3177
... 623
- Comisia/Grecia (Cauza C-156/04) [2007] ECR I-4129
... 274, 506
- Comisia/Grecia (Cauza C-45/07) (Monitorizare
maritimă cu privire la Grecia) [2009] ECR I-701
... 368, 397, 503
- Comisia/Grecia (Cauza C-369/07) [2009] ECR I-5703
... 513, 517, 846
- Comisia/Grecia (Cauza C-559/07) [2009] ECR I-0000
... 1075
- Comisia/Grecia (Cauza C-568/07) [2009] ECR I-4504
... 513, 517
- Comisia/Grecia (Cauza C-61/08) EU:C:2011:340 ... 893,
945
- Comisia/Grecia (Cauza C-109/08) [2009] ECR I-4657
... 517
- Comisia/Grecia (Cauza C-460/08) [2009] ECR I-216
... 845
- Comisia/Grecia (Cauza C-155/09) EU:C:2011:22 ... 845,
847
- Comisia/Grecia (Cauza C-407/09) EU:C:2011:196 ... 513,
518
- Comisia/Grecia (Cauza C-244/11) EU:C:2012:694 ... 930
- Comisia/Grecia (Cauza C-378/13) EU:C:2014:2405
... 514
- Comisia/Imperial Chemical Industries plc (ICI) (Cauza
C-286/95 P) [2000] ECR I-2341 ... 1183
- Comisia/Infront WM AG (Cauza C-125/06) [2008]
ECR I-1451 ... 930
- Comisia/Irlanda (Cauza 55/79) [1980] ECR 481 ... 724
- Comisia/Irlanda (Cauza 113/80) [1981] ECR 1625
... 749, 778, 786
- Comisia/Irlanda (Cauza 249/81) [1982] ECR 4005
... 746-7, 751, 1295
- Comisia/Irlanda (Cauza 74/82) [1984] ECR 317 ... 492
- Comisia/Irlanda (Cauza 206/84) [1986] ECR 3817
... 931
- Comisia/Irlanda (Cauza 45/87) [1988] ECR 4929 ... 749
- Comisia/Irlanda (Cauza C-93/89) [1991] ECR I-4569
... 913, 914
- Comisia/Irlanda (Cauza C-151/96) [1997] ECR I-3327
... 897, 913
- Comisia/Irlanda (Cauza C-392/96) [1999] ECR I-5901
... 500
- Comisia/Irlanda (Cauza C-30/99) [2001] ECR I-4619
... 755
- Comisia/Irlanda (Cauza C-354/99) [2001] ECR I-7657
... 494
- Comisia/Irlanda (Cauza C-13/00) (Berne Convention)
[2002] ECR I-2943 ... 418, 504, 506
- Comisia/Irlanda (Cauza C-362/01) [2002] ECR I-11433
... 495
- Comisia/Irlanda (Cauza C-494/01) [2005] ECR I-3331
... 496, 504
- Comisia/Irlanda (Cauza C-459/03) (Mox Plant) [2006]
ECR I-4635 ... 400, 424, 499, 510

- Comisia/Irlanda (Cauza C-507/03) [2007] ECR I-9777
... 505
- Comisia/Irlanda (Cauza C-89/08) [2009] ECR I-11245
... 449, 613
- Comisia/Irlanda (Cauza C-455/08) [2009] ECR I-225
... 535
- Comisia/Irlanda (Cauza C-279/11) EU:C:2012:834 ... 513
- Comisia/Irlanda (Cauza C-374/11) EU:C:2012:827 ... 517
- Comisia/Italia (Cauza 7/61) [1961] ECR 317 ... 494, 498
- Comisia/Italia (Cauza 7/68) [1969] ECR 423 ... 491, 715
- Comisia/Italia (Cauza 24/68) [1969] ECR 193 ... 716-7
- Comisia/Italia (Cauza 7/69) [1970] ECR 111 ... 495
- Comisia/Italia (Cauza 33/69) [1970] ECR 93 ... 507
- Comisia/Italia (Cauza 38/69) [1970] ECR 47 ... 70
- Comisia/Italia (Cauza 39/72) [1973] ECR 101 ... 222
- Comisia/Italia (Cauza 52/75) [1976] ECR 277 ... 509
- Comisia/Italia (Cauza 169/78) [1980] ECR 385 ... 729
- Comisia/Italia (Cauza 21/79) [1980] ECR 1 ... 724
- Comisia/Italia (Cauza 73/79) [1980] ECR 1533 ... 740
- Comisia/Italia (Cauza 95/81) ... 779
- Comisia/Italia (Cauza 163/82) [1983] ECR 3273 ... 1031,
1032
- Comisia/Italia (Cauza 166/82) [1984] ECR 459 ... 495
- Comisia/Italia (Cauza 280/83) [1984] ECR 2361 ... 507
- Comisia/Italia (Cauza 154/85) [1987] ECR 2717 ... 746
- Comisia/Italia (Cauza 168/85) [1986] ECR 2945 ... 490
- Comisia/Italia (Cauza 184/85) [1987] ECR 2013 ... 731,
733
- Comisia/Italia (Cauza 225/85) [1987] ECR 2625 ... 856
- Comisia/Italia (Cauza 63/86) [1988] ECR 29 ... 897,
925
- Comisia/Italia (Cauza 113/86) [1988] ECR 607 ... 496
- Comisia/Italia (Cauza 56/87) [1988] ECR 2919 ... 750
- Comisia/Italia (Cauza 340/87) [1989] ECR 1483 ... 720
- Comisia/Italia (Cauza 3/88) [1989] ECR 4035 ... 857,
893
- Comisia/Italia (Cauza C-48/89) [1990] ECR I-2425
... 500
- Comisia/Italia (Cauza C-180/89) [1991] ECR I-709
... 932
- Comisia/Italia (Cauza C-209/89) [1991] ECR I-3533
... 720
- Comisia/Italia (Cauza C-362/90) [1992] ECR I-2353
... 498
- Comisia/Italia (Cauza C-272/91) [1994] ECR I-1409
... 893, 930
- Comisia/Italia (Cauza C-291/93) [1994] ECR I-859
... 512
- Comisia/Italia (Cauza C-57/94) [1995] ECR I-1249
... 495
- Comisia/Italia (Cauza C-101/94) [1996] ECR I-2691
... 930
- Comisia/Italia (Cauza C-43/97) [1997] ECR I-4671
... 507
- Comisia/Italia (Cauza C-365/97) [1999] ECR I-7773
... 495, 496, 504
- Comisia/Italia (Cauza C-145/99) [2002] ECR I-2235
... 941
- Comisia/Italia (Cauza C-155/99) [2001] ECR I-4007
... 494
- Comisia/Italia (Cauza C-162/99) [2001] ECR I-541
... 502, 898
- Comisia/Italia (Cauza C-202/99) [2001] ECR I-9319
... 495
- Comisia/Italia (Cauza C-212/99) [2001] ECR I-4923
... 518, 845
- Comisia/Italia (Cauza C-263/99) [2001] ECR I-4195
... 893
- Comisia/Italia (Cauza C-283/99) [2001] ECR I-4363
... 893
- Comisia/Italia (Cauza C-14/00) [2003] ECR I-513 ... 788
- Comisia/Italia (Cauza C-129/00) [2003] ECR I-14637
... 294, 503, 505
- Comisia/Italia (Cauza C-131/01) [2003] ECR I-1659
... 929
- Comisia/Italia (Cauza C-270/02) [2004] ECR I-1559
... 623, 782
- Comisia/Italia (Cauza C-385/02) [2004] ECR I-8121
... 507
- Comisia/Italia (Cauza C-278/03) [2005] ECR I-3747
... 846
- Comisia/Italia (Cauza C-525/03) [2005] ECR I-9405
... 498
- Comisia/Italia (Cauza C-119/04) [2006] ECR I-6885
... 512, 518, 845
- Comisia/Italia (Cauza C-174/04) [2005] ECR I-4933
... 780, 805, 807
- Comisia/Italia (Cauza C-260/04) [2007] ECR I-7083
... 636
- Comisia/Italia (Cauza C-371/04) [2006] ECR I-10257
... 495
- Comisia/Italia (Cauza C-110/05) [2009] ECR I-519
... 505, 623, 766-7, 768, 769, 771, 776, 786, 791
- Comisia/Italia (Cauza C-135/05) [2007] ECR I-3475
... 505
- Comisia/Italia (Cauza C-337/05) [2008] ECR I-2173
... 481
- Comisia/Italia (Cauza C-387/05) ... 481

- Comisia/Italia (Cauza C-157/06) [2008] ECR I-7313
... 481
- Comisia/Italia (Cauza C-518/06) [2009] ECR I-3491
... 900
- Comisia/Italia (Cauza C-46/07) EU:C:2008:618 ... 1075
- Comisia/Italia (Cauza C-326/07) [2008] ECR I-2291
... 807
- Comisia/Italia (Cauza C-540/07) [2009] ECR I-10983
... 807
- Comisia/Italia (Cauza C-334/08) EU:C:2010:414 ... 500,
506, 507
- Comisia/Italia (Cauza C-565/08), 29 martie 2011 ... 898
- Comisia/Italia (Cauza C-496/09) EU:C:2011:11483
... 514
- Comisia/Italia (Cauza C-379/10) EU:C:2011:775 ... 285,
290, 293, 264
- Comisia/Italia (Cauza C-312/11) EU:C:2013:446 ... 1022
- Comisia/Italia (Cauza C-196/13) EU:C:2014:2407 ... 514
- Comisia/Jego-Quééré & Cie SA (Cauza C-263/02 P)
[2004] ECR I-3425 ... 591, 597, 599, 612
- Comisia/Lisrestal (Cauza C-32/95) [1996] ECR I-5373
... 610
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-351/90) [1992]
ECR I-3945 ... 898
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-111/91) [1993] ECR I-817
... 868
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-118/92) [1994]
ECR I-1891 ... 867
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-473/93) [1996]
ECR I-3207 ... 301, 492, 512, 854, 855, 857
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-472/98) (Open Skies)
[2002] ECR I-9741 ... 88, 369
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-266/03) (Acordul
privind căile navigabile interioare) [2005]
ECR I-4805 ... 397, 423, 503, 507
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-445/03) [2004]
ECR I-10191 ... 933
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-193/05) [2006]
ECR I-8673 ... 941
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-51/08) EU:C:2011:336
... 893
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-526/08) EU:C:2010:379
... 506
- Comisia/Luxemburg (Cauza C-490/09) EU:C:2011:39
... 500
- Comisia/Malta (Cauza 76/08) [2009] ECR I-535 ... 519
- Comisia/MTU Friedrichshafen GmbH (Cauza C-520/07
P) [2009] ECR I-8555 ... 1291
- Comisia/Parlamentul European și Consiliul (Cauza
C-378/00) [2003] ECR I-937 ... 613
- Comisia/Parlamentul European și Consiliul (Cauza
C-43/12) EU:C:2014:298 ... 1112
- Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-427/12)
EU:C:2014:170 ... 132
- Comisia/Polonia (Cauza C-165/08) [2009] ECR I-6843
... 506, 776
- Comisia/Polonia (Cauza C-341/10) EU:C:2011:309
... 1020
- Comisia/Polonia (Cauza C-281/11) EU:C:2013:855
... 495
- Comisia/Portugalia (Cauza C-247/89) [1991]
ECR I-3659 ... 494
- Comisia/Portugalia (Cauza C-150/97) [1999] ECR I-259
... 506
- Comisia/Portugalia (Cauza C-62/98) [2000] ECR I-5171
... 403
- Comisia/Portugalia (Cauza C-84/98) [2000] ECR I-5215
... 403, 404
- Comisia/Portugalia (Cauza C-367/98) [2002]
ECR I-4731 ... 805, 808
- Comisia/Portugalia (Cauza C-171/02) [2004]
ECR I-5645 ... 847, 893
- Comisia/Portugalia (Cauza C-432/03) [2005]
ECR I-9665 ... 783
- Comisia/Portugalia (Cauza C-345/05) [2006]
ECR I-10633 ... 849, 888
- Comisia/Portugalia (Cauza C-38/06) ... 481
- Comisia/Portugalia (Cauza C-70/06) [2008] ECR I-1
... 515
- Comisia/Portugalia (Cauza C-265/06) [2008]
ECR I-2245 ... 755
- Comisia/Portugalia (Cauza C-150/07) [2009] ECR I-7
... 505
- Comisia/Portugalia (Cauza C-457/07) [2009]
ECR I-8091 ... 513, 518
- Comisia/Portugalia (Cauza C-52/08) ... 893, 945
- Comisia/Portugalia (Cauza C-105/08) EU:C:2010:345
... 505
- Comisia/Portugalia (Cauza C-171/08) [2010] ECR I-6817
... 805
- Comisia/Portugalia (Cauza C-438/08) [2009]
ECR I-10219 ... 893
- Comisia/Portugalia (Cauza C-458/08) [2010]
ECR I-11599 ... 916, 937, 949
- Comisia/Portugalia (Cauza C-20/09) [2011] ECR I-2637
... 808
- Comisia/Portugalia (Cauza C-212/09) EU: C:2011:717
... 805
- Comisia/Portugalia (Cauza C-292/11 P) EU:C:2014:3
... 507, 515, 517

- Comisia/Regatul Unit (Cauza 170/78) [1983] ECR 2265
... 732-3, 787
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 804/79) (Conservarea
resurselor de pescuit) [1981] ECR 1045 ... 366
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 61/81) [1982] ECR 2601
... 1029
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 124/81) [1983] ECR 203
... 495, 780
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 40/82) [1982] ECR 2793
... 624, 780
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 165/82) [1983] ECR 3431
... 1060
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 207/83) [1985] ECR 1201
... 748
- Comisia/Regatul Unit (Cauza 416/85) [1988] ECR 3127
... 491
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-146/89) [1991]
ECR I-3533 ... 507
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-246/89) [1991]
ECR I-4585 ... 94, 913
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-56/90) [1993]
ECR I-4109 ... 492
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-382/92) [1994]
ECR I-2435 ... 904
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-222/94) [1996]
ECR I-4025 ... 930
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-300/95) [1997]
ECR I-2649 ... 503
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-466/98) (Open Skies)
[2002] ECR I-9427 ... 88, 369, 490
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-508/03) [2006]
ECR I-3969 ... 490, 492, 501
- Comisia/Regatul Unit (Cauza C-236/05) [2005]
ECR I-10819 ... 496
- Comisia/Republica Cehă (Cauza C-37/11)
EU:C:2012:640 ... 508
- Comisia/Republica Cehă (Cauza C-241/11)
EU:C:2013:423 ... 513
- Comisia/Republica Elenă (Cauza C-185/96) [1998]
ECR I-6601 ... 845
- Comisia/Republica Elenă (Cauza C-187/96) [1998]
ECR I-1095 ... 846
- Comisia/Republica Franceză (Cauza 68/76) [1977]
ECR 515 ... 746
- Comisia/Republica Franceză (Cauza C-265/99) [2001]
ECR I-2305 ... 724, 726
- Comisia/România (Cauza C-522/09) EU:C:2011:2963
... 495
- Comisia/Roodhuijzen (Cauza T-58/08) [2009]
ECR II-3797 ... 437, 455
- Comisia/Schneider Electric SA (Cauza C-440/07 P)
[2009] ECR I-6413 ... 654, 661
- Comisia/Slovacia (Cauza C-264/09) EU:C:2011:580
... 504
- Comisia/Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo Ld
(Socurte) (Cauza C-143/95) [1997] ECR I-1 ... 613
- Comisia/Solvay SA (Cauzele C-287-288/95) [2000]
ECR I-2391 ... 1183
- Comisia/Spania (Cauza C-375/92) [1994] ECR I-923
... 931
- Comisia/Spania (Cauza C-45/93) [1994] ECR I-911
... 926
- Comisia/Spania (Cauza C-114/97) [1998] ECR I-6717
... 893
- Comisia/Spania (Cauza C-298/97) [1998] ECR I-3301
... 507
- Comisia/Spania (Cauza C-414/97) [1999] ECR I-5585
... 496, 506
- Comisia/Spania (Cauza C-232/99) [2002] ECR I-4235
... 941
- Comisia/Spania (Cauza C-499/99) [2002] ECR I-6031
... 511
- Comisia/Spania (Cauza C-12/00) [2003] ECR I-459
... 763
- Comisia/Spania (Cauza C-278/01) [2003] ECR I-14141
... 514, 516
- Comisia/Spania (Cauza C-157/03) [2005] ECR I-2911
... 860, 861
- Comisia/Spania (Cauza C-168/03) [2004] ECR I-8227
... 498
- Comisia/Spania (Cauza C-503/03) [2006] ECR I-1097
... 878
- Comisia/Spania (Cauza C-221/04) [2006] ECR I-4515
... 500
- Comisia/Spania (Cauza C-36/05) [2006] ECR I-10313
... 506
- Comisia/Spania (Cauza C-88/07) [2009] ECR I-1353
... 505
- Comisia/Spania (Cauza C-189/07) [2008] ECR I-195
... 496, 505
- Comisia/Spania (Cauza C-94/08) [2008] ECR I-160
... 845
- Comisia/Spania (Cauza C-211/08) [2010] ECR I-5267
... 924
- Comisia/Spania (Cauza C-400/08) [2011] ECR I-1915
... 890, 900, 931
- Comisia/Spania (Cauza C-487/08), [2010] ECR I-4843
... 806
- Comisia/Spania (Cauza C-269/09) EU:C:2012:439
... 847
- Comisia/Spania (Cauza C-529/09) EU:C:2013:31 ... 507

- Comisia/Spania (Cauza C-610/10) EU:C:2012:530 ... 511, 517
- Comisia/Spania (Cauza C-678/11) EU:C:2014:2434 ... 912
- Comisia/Spania (Cauza C-151/12) EU:C:2013:690 ... 349
- Comisia/Suedia (Cauza C-468/98) (Open Skies) [2002] ECR I-9575 ... 88, 369
- Comisia/Suedia (Cauza C-294/05) ... 481
- Comisia/Suedia (Cauza C-104/06) [2007] ECR I-671 ... 888, 990
- Comisia/Suedia (Cauza C-249/06) [2009] ECR I-1335 ... 376, 403, 504
- Comisia/Suedia (Cauza C-246/07) EU:C:2010:203 ... 395, 397, 423, 503
- Comisia/Suedia (Cauza C-185/09) EU:C:2010:59 ... 508
- Comisia/Suedia (Cauza C-480/10) EU:C:2013:263 ... 495
- Comisia/Suedia (Cauza C-270/11) EU:C:2013:339 ... 508
- Comisia/Sytraval și Brink's France SARL (Cauza C-367/95 P) [1998] ECR I-1719 ... 611, 613, 614, 1287, 1288, 1290
- Comisia/Tetra Laval (Cauza C-12/03) [2005] ECR I-987 ... 647, 1251
- Comisia/Țările de Jos (Cauza 89/76) [1977] ECR 1355 ... 720
- Comisia/Țările de Jos (Cauza 96/81) [1982] ECR 1791 ... 499, 500, 502
- Comisia/Țările de Jos (Cauza 160/82) [1982] ECR 4637 ... 502, 507
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-96/89) [1991] ECR I-2461 ... 491
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-353/89) [1991] ECR I-4069 ... 930, 478
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-157/94) [1997] ECR I-5699 ... 1264
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-3/96) [1998] ECR I-3931 ... 496
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-41/02) [2004] ECR I-11375 ... 623, 782
- Comisia/Țările de Jos (Cauzele C-113/02) [2004] ECR I-9707 ... 223
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-299/02) [2004] ECR I-9761 ... 913
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-350/02) [2004] ECR I-6213 ... 495
- Comisia/Țările de Jos (Cauzele C-282-283/04) [2006] ECR I-9141 ... 805, 808
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-50/06) [2007] ECR I-4383 ... 879, 993
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-92/07) EU:C:2010:228 ... 503
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-542/09) EU:C:2012:346 ... 870, 985
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-508/10) EU:C:2012:243 ... 494, 495, 503,
- Comisia/Țările de Jos (Cauza C-252/13) EU:C:2014:2312 ... 495
- Comisia/Ungaria (Cauza C-253/09) EU:C:2011:795 ... 851
- Comisia/Ungaria (Cauza C-286/12) EU:2012:687 ... 505, 1066
- Comisia/Ungaria (Cauza C-288/12) EU:C:2014:237 ... 505
- Comisia/Volkswagen AG (Cauza C-74/04) [2006] ECR I-6585 ... 1135
- Comisia și Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-196/12) EU:C:2013:753 ... 602
- Comisia Europeană/Consiliul (Cauza C-121/10) EU:C:2013:784 ... 1288
- Comisia Europeană/DEI (Cauza C-553/12) 17 iulie 2014 ... 1262
- Comisia Europeană/EnBW Energie Baden-Württemberg AG (Cauza C-365/12 P) EU:C:2014:112 ... 641
- Comisia Europeană/Germania (Cauza C-527/12), 11 septembrie 2014 ... 1294
- Comisia Europeană/Ryanair Ltd (Cauza C-615/11 P) EU:C:2013:310 ... 1289
- Comisia Europeană/Scott SA (Cauza C-290/07 P) [2010] ECR I-7763 ... 647
- Comisia Europeană/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (Cauza C-139/07) [2010] ECR I-5885 ... 611, 639
- Comité Central d'Entreprise de la Société Anonyme Vittel/Comisia (Cauza T-12/93) [1995] ECR II-1247 ... 578, 1183
- Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grands Sources/Comisia (Cauza T-96/92) [1995] ECR II-1213 ... 578, 586
- Comité des Salines de France/Comisia (Cauza T-154/94) [1996] ECR II-1377 ... 604
- Comisia/Agrofert Holdings (Cauza C-477/10 P) EU:C:2012:394 ... 1238
- Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs/Phillips Electronics (Cauza C-18/11) EU:C:2012:532 ... 302, 912
- Commune de Mesquer (Cauza C-188/07) [2008] ECR I-4501 ... 404
- Compagnie Commerciale de l'Ouest/Receveur Principal des Douanes de la Pallice Port (Cauzele 78-83/90) [1992] ECR I-1847 ... 739, 740

- Compagnie d'Approvisionnement de Transport et de Crédit SA   Grands Moulins de Paris SA/Comisia (Cauzele 9   11/71) [1972] ECR 391 ... 653, 666, 667
- Compagnie de Saint-Gobain/Finanzamt Aachen-Innenstadt (Cauza C-307/97) [1999] ECR I-6161 ... 911
- Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse (Cauza 15/57) [1957-1958] ECR 233 ... 606
- Compagnie Générale pour la Diffusion de la Télévision, Coditel/SA Ciné Vog Films (Cauza 62/79) [1980] ECR 881 ... 919
- Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac/Consiliul   Comisia (Cauzele 54-60/76) [1977] ECR 645 ... 666
- Compagnie Interagra SA/Comisia (Cauza 217/81) [1982] ECR 2233 ... 674
- Compagnie Maritime Belge Transports SA/Comisia (Cauzele C-395   396/96 P) [2000] ECR I-1365 ... 1196, 1200-1, 1203, 1220, 1196
- Compagnie Nationale Air France/Comisia (Cauza T-358/94) [1996] ECR IOI-2109 ... 1137
- Compagnie Royale Asturienne des Mines SA   Rheinziik GmbH/Comisia (Cauzele 29   30/83) [1984] ECR 1679 ... 1139
- Compass-Datenbank GmbH/Republica Austria (Cauza C-138/11) EU:C:2012:449 ... 1132
- Competition Authority/Beef Industry Development Society   Barry Brothers (Cauza C-209/07) [2008] ECR I-8637 ... 1146, 1147
- Computer Resources International (Luxembourg) SA/Comisia Europeană (Cauza T-422/11) EU:T:2014:927 ... 645
- Conegate Ltd/Comisiaers of Customs and Excise (Cauza 121/85) [1986] ECR 1007 ... 624, 777
- Confederacion Espa ola de Empresarios de Estaciones de Servicio/Comp nia Espa ola de Petroleos SA (Cauza C-217/05) [2006] ECR I-11987 ... 524, 1132
- Confédération européenne des associations d'horlogers-r parateurs (CEAHR)/Comisia Europeană (Cauza T-427/08) [2010] ECR II-5865 ... 1189
- Conijn/Finanzamt Hamburg-Nord (Cauza C-346/04) [2006] ECR I-6137 ... 806, 899
- Connect Austria Gesellschaft f r Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission   Mobilkom Austria AG (Cauza C-462/99) [2003] ECR I-5197 ... 226
- Connolly/Comisia (Cauza C-274/99) [2001] ECR I-1611 ... 455
- Conseil National de l'Ordre des Architectes/Dreesen (Cauza C-31/00) [2002] ECR I-663 ... 944
- Conseil national de l'ordre des médecins (Cauza C-492/12) EU:C:2013:576 ... 943
- Consiglio nazionale dei geologi/Autorit  garante della concorrenza e del mercato (Cauza C-136/12) EU:C:2013:489 ... 1160
- Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisia (Cauza 15/85) [1987] ECR 1005 ... 631
- Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgla Messapica/Comisia (Cauza T-456/93) [1994] ECR II-361 ... 628
- Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici (Cauza C-358/12) EU:C:2014:2063 ... 937
- Consten S rl   Grundig, Verkaufs-GmbH/Comisia (Cauzele 56   58/64) [1966] ECR 299 ... 1145-46, 1148, 1149, 1168
- Cooperativa Agricola Zootecnica S Antonio/Amministrazione delle Finanze dello Stato (Cauzele C-246-249/94) [1996] ECR I-4373 ... 216, 232
- Cooperative Co-Frutta Srl/Amministrazione delle Finanz dello Stato (Cauza 193/85) [1987] ECR 2085 ... 732, 737-8
- Cooperative Vereniging „Suiker Unie” UA/Comisia (Cauzele 40-48, 50, 54-6, 111, 113   114/73) [1975] ECR 1663 ... 1139
- Coote/Granada Hospitality (Cauza C-185/97) [1998] ECR I-5199 ... 238, 273, 432, 460, 1079
- Corbiau/Administration des Contributions (Cauza C-24/92) [1993] ECR I-1277 ... 524
- Cordis Obst und Gemüse Grosshandel GmbH/Comisia (Cauza T-18/99) [2001] ECR II-913 ... 410, 655, 671, 674
- Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei Piloti del Porto di Genova (Cauza C-18/93) [1994] ECR I-1783 ... 551, 919, 1261
- Corsten (Cauza C-58/98) [2000] ECR I-7919 ... 941
- Corus UK Ltd/Comisia (Cauza T-171/99) [2001] ECR II-2967 ... 648, 676
- Costa/ENEL (Cauza 6/64) [1964] ECR 585 ... 281, 299, 307, 313, 359, 429, 435, 526, 544
- Costanzo SpA/Comune di Milano (Cauza 103/88) [1989] ECR ... 232, 234
- Cotter   McDermott/Minister for Social Welfare (Cauza C-377/89) [1991] ECR I-1155 ... 258, 1078, 1079
- Consiliul/Access Info Europe (Cauza C-280/11 P) EU:C:2013:671 ... 640, 641
- Consiliul/Hautala (Cauza C-353/99) [2001] ECR I-9565 ... 620, 638
- Consiliul/Kala Naft Co (Cauza C-348/12 P) EU:C:2013:776 ... 451

- Consiliul/Parlamentul (Cauza 377/87) [1988] ECR 4017 ... 62, 498
- Consiliul/Parlamentul European (Cauza 34/86) [1986] ECR 2155 ... 62
- Consiliul/Parlamentul European (Cauza C-284/90) [1992] ECR I-2277 ... 62
- Consiliul/Sophie in 't Veld (Cauza C-350/12 P) EU:C:2014:2039 ... 640
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR)/Comisia (Cauzele T-46 și 151/98) [2000] ECR II-167 ... 630
- Courage Ltd/Crehan (Cauza C-453/99) [2001] ECR I-6297 ... 258, 265, 279, 280, 286, 1184
- Cowan/Le Trésor Public (Cauza 186/87) [1989] ECR 195 ... 920, 925
- C.P.M. Meeusen/Hoofddirectie Beheer Groep (Cauza C-337/97) [1999] ECR I-3289 ... 834, 835, 870
- Crispolini/Fattoria Autonoma Tabacchi (Cauzele C-133, 300 și 362/93) [1994] ECR I-4863 ... 620
- Cristini/SNCF (Cauza 32/75) [1975] ECR 1085 ... 497, 778
- Crono Service (Cauza C-419/12) EU:C:2014:81 ... 902
- Cruciano Siragusa/Regione Sicilia (Cauza C-206/13) EU:C:2014:126 ... 466, 468, 469, 470
- CSL Behring GmbH/Comisia Europeană și European Medicines Agency (Cauza T-264/07) [2010] ECR II-4469 ... 628
- Cullet/Centre Leclerc (Cauza 231/83) [1985] ECR 305 ... 778, 779
- Curra și alții (Cauza C-466/11) ... 467
- Czop și Punakova (Cauzele C-147 și 148/11) EU:C:2012:538 ... 865, 872
- D/Consiliul (Cauzele C-122 și 125/99 P) [2001] ECR I-4319 ... 437, 455, 633, 1051
- D/Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen/buitenland te Heerlen (Cauza C-376/03) [2005] ECR I-5821 ... 734, 805, 806
- D'Hoop/Office Nationale de l'Emploi (Cauza C-224/98) [2002] ECR I-6191 ... 986
- Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV și Hoescht-Holland NV/Nederlandse Belastingadministratie (Cauzele 28-30/62) [1963] ECR 31 ... 529, 530
- Dahms GmbH/Fränkischer Weinbauverband eV (Cauza C-379/04) [2005] ECR I-8723 ... 223
- Daihatsu Deutschland (Cauza C-97/96) [1997] ECR I-6843 ... 234
- Daiichi Sankyo Co Ltd/DEMO Anonimos Viomikhaniki (Cauza C-414/11) EU:C:2013:520 ... 372, 379, 419
- DaimlerChrysler AG/Land Baden-Württemberg (Cauza C-324/99) [2001] ECR I-9897 ... 785
- Damgaard (Cauza C-421/07) [2009] ECR I-2629 ... 462
- Danfoss (Cauza C-94/10) EU:C:2012:591 ... 289, 293, 294
- Danner (Cauza C-136/00) [2002] ECR I-8147 ... 936
- Dano (Cauza C-333/13) EU:2014:2358 ... 469, 470, 959, 978, 980
- Danosa (Cauza C-232/09) EU:C:2010:674 ... 838, 1033, 1053
- Dansk Automat Brancheforening/Comisia Europeană (Cauza T-601/11) 26 septembrie 2014 ... 594, 596
- Dansk Denkavit ApS/Danish Ministry of Agriculture (Cauza 29/87) [1988] ECR 2965 ... 737
- Dansk Jurist (Cauza C-546/11) EU:C:2013:603 ... 1066
- Dansk Rorindustri/Comisia (Cauzele C-189-213/02) [2005] ECR I-5425 ... 456, 626, 628
- Dansk Supermarked/Imerco (Cauza 58/80) [1981] ECR 181 ... 789
- Danske Slagterier/Republica Germania (Cauza C-445/06) [2009] ECR I-2119 ... 271, 280, 292, 490
- Danske Svineproducenter (C-316/10) EU:C:2011:863 ... 223
- Danzer și Danzer/Consiliul (Cauza T-47/02) [2006] ECR II-1779 ... 457, 529, 540
- Data Delecta și Forsberg/MSL Dynamics (Cauza C-43/95) [1996] ECR I-4661 ... 257, 926
- De Boer Buizen/Consiliul și Comisia (Cauza 81/86) [1987] ECR 3677 ... 666, 667
- De Clercq (Cauza C-315/13) EU:C:2014:2408 ... 933
- De Coster/Collège des Bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsford (Cauza C-17/00) [2001] ECR I-9445 ... 920
- De Cuyper/ONEM (Cauza C-406/04) [2006] ECR I-6947 ... 990
- De Dansk Bilimportør/Skatteministeriet (Cauza C-383/01) [2003] ECR I-6065 ... 739
- De Groot/Staatssecretaris van Financiën (Cauza C-385/00) [2002] ECR I-11819 ... 849, 850, 851
- De Kikvorsch Groothandel-Import-Export BV (Cauza 94/82) [1983] ECR 947 ... 788
- De Lasteyrie du Saillant (Cauza C-9/02) [2004] ECR I-2409 ... 911
- De Vos/Bielefeld (Cauza C-315/94) [1996] ECR I-1417 ... 869
- Deak (Cauza 94/84) [1985] ECR 1873 ... 868
- DEB/Republica Germania (Cauza C-279/09) EU:C:2010:811 ... 275, 432, 460, 467
- Decker (Cauza C-120/95) [1998] ECR I-1831 ... 94, 921, 922, 935

- Deckmyn și Vrijheidsfonds (Cauza C-201/13)
EU:C:2014:2132 ... 461, 1004, 1018
- Defossez (Cauza C-477/09) EU:C:2011:134 ... 228
- Defrenne/Belgia (Defrenne I) (Cauza 80/70) [1971]
ECR 445 ... 1006, 1008, 1010, 1013
- Defrenne/SABENA (Defrenne II) (Cauza 43/75) [1976]
ECR 455 ... 215-7, 229, 470, 953, 1006, 1007, 1009,
1012, 1015, 1078, 1079
- Defrenne/Sabena (Defrenne III) (Cauza 149/77)
[1978] ECR 1365 ... 433, 632, 1007, 1050
- Defrey/Sabena (Cauza 166/99) [2000] ECR I-6155
... 1012
- DEI/Efthimios Evrenpoulos (Cauza C-147/95) [1997]
ECR I-2057 ... 1012, 1013
- Dekker/Stichting Vormingscentrum voor Jong
Volwassenen (Cauza C-177/88) [1990] ECR I-3941
... 258, 1032
- Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit kft (C-24/13)
EU:C:2014:40 ... 223
- Delacre/Comisia (Cauza C-350/88) [1990] ECR I-395
... 628
- Deliège/Ligue Francophone de Judo et Disciplines
Associées ASBL (Cauzele C-51/96 și 191/97) [2000]
ECR I-2549 ... 216, 919-21, 939
- Delimitis/Henninger Bräu AG (Cauza C-234/89) [1991]
ECR I-935 ... 1148, 1149, 1174, 1175
- Dem'Yanenko (Cauza C-45/03), Ordonanța din 18
martie 2004 ... 469
- Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd (Cauza 12/86)
[1987] ECR 3719 ... 411, 417, 463, 464, 469
- Demirkan (Cauza C-221/11) EU:C:2013:583 ... 411
- Demo-Studio Schmidt/Comisia (Cauza 210/81) [1983]
ECR 3045 ... 1169
- Denka International BV/Comisia (Cauza T-334/07)
[2009] ECR II-4205 ... 620, 644, 646
- Denkavit/Franța (Cauza 132/78) ... 720
- Denkavit Futtermittel/Minister für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten des Landes (Cauza
251/78) [1979] ECR 3369 ... 782
- Denkavit International/Bundesamt für Finanzen
(Cauzele C-283, 291 și 292/94) [1996] ECR I-5063
... 291
- Denkavit International BV/Kamer van Koophandel en
Fabrieken voor Midden-Gelderland (Cauza C-2/94)
[1996] ECR I-2827 ... 262
- Denkavit Italiana (Cauza 61/79) [1980] ECR 1205
... 650
- Denuit (Cauza C-14/96) [1997] ECR I-2785 ... 930
- Denuit și Cordenier/Transorient-Mosaïque Voyages
and Culture SA (Cauza C-125/04) [2005] ECR I-923
... 526
- Dereci (Cauza C-256/11) [2011] ECR I-11315 ... 971, 972
- Deufl/Comisia (Cauza 310/85) [1987] ECR 901 ... 1292
- Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH, BJ Stolp/Einfuhr-
und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
(Cauza 78/74) [1975] ECR 421 ... 646
- Deutsche Lufthansa AG (Cauza C-109/09)
EU:C:2011:129 ... 239
- Deutsche Lufthansa AG/Flughafen Frankfurt-Hahn
GmbH (Cauza C-284/12) EU:C:2013:755 ... 1294
- Deutsche Post AG/Comisia (Cauza T-266/02) [2008]
ECR II-1233 ... 1291
- Deutsche Post AG/Gesellschaft für Zahlungssysteme
mbH și Citicorp Kartenservice GmbH (Cauzele 147-
148/97) [2000] ECR I-825 ... 1263, 1265
- Deutsche Post/Sievers și Schrage (Cauzele C-270 și
271/97) [2000] ECR I-929 ... 1012
- Deutsche Shell (Cauza C-188/91) [1993] ECR I-363
... 416
- Deutsche Telekom AG/Comisia (Cauza T-271/03)
[2008] ECR II-477 ... 1220
- Deutsche Telekom AG/Comisia Europeană (Cauza
C-280/08 P) [2010] ECR I-9555 ... 1219
- Deutsche Telekom AG/Schröder (Cauza C-50/96)
[2000] ECR I-743 ... 650, 1006, 1007, 1012, 1050
- Deutscher Apothekerverband/0800 Doc Morris NV și
Jacques Waterval (Cauza C-322/01) [2003]
ECR I-14887 ... 766, 767, 784-6
- Deutscher Handballbund eV/Maros Kolpak (Cauza
C-438/00) [2003] ECR I-4135 ... 837, 845
- Deutschmann/Republica Federală Germania (Cauza
10/65) [1965] ECR 469 ... 736
- DHL International (Cauza C-148/10) EU:C:2011:654
... 900
- DHSS (Isle of Man)/Barr and Montrose Holdings Ltd
(Cauza C-355/89) [1991] ECR I-3479 ... 526
- DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle și C (Cauza
C-380/11) EU:C:2012:552 ... 911
- Di Leo/Land Berlin (Cauza C-308/89) [1990]
ECR I-4185 ... 872
- Di Leonardo Adriano Srl/Ministero del Commercio
con l'Estero (Cauzele C-37 și 38/02) [2004]
ECR I-691 ... 450
- Dias (Cauza C-325/09) ... 551, 865, 989
- Diatta/Land Berlin (Cauza 267/83) [1985] ECR 567
... 874
- Dieckmann & Hansen GmbH/Comisia (Cauza
T-155/99) [2001] ECR II-3143 ... 630
- Dietz/Comisia (Cauza 126/76) [1977] ECR 2431 ... 674
- Dietz/Stichting Thuiszorg Rotterdam (Cauza
C-435/93) [1996] ECR I-5223 ... 1010, 1012

- Digibet și Albers (Cauza C-156/13) EU:C:2014:1756 ... 928
- Digital Rights Ireland/Minister for Communications et al (Cauzele C-293 și 594/12) EU:C:2014:238 ... 220, 449, 451, 508
- Dik/College van Burgmeester en Wethouders (Cauza 80/87) [1988] ECR 1601 ... 925
- Dilexport Srl/Amministrazione delle Finanze dello Stato (Cauza C-343/96) [1999] ECR I-579 ... 276, 721, 722
- Dillenkofer/Germania (Cauzele C-178-179 și 188-190/94) [1996] ECR I-4845 ... 291
- Dionysios Diamantis/Elliniko Dimosio (Cauza C-373/97) [1999] ECR I-1705 ... 279
- Dip SpA/Commune di Bassano del Grappa (Cauzele C-140-142/94) [1995] ECR I-3257 ... 762, 1200, 1269
- Direction Générale des Impôts și Procureur de la République/Forest (Cauza 148/85) [1986] ECR 3449 ... 758
- Direxta Alta Formazione (Cauza C-523/12) EU:C:2013:831 ... 930
- Dirk Rüffert/Land Niedersachsen (Cauza C-346/06) [2008] ECR I-1989 ... 933
- Dita Danosa/LKB Lizings SIA (Cauza C-232/09) [2010] ECR I-11405 ... 838, 1033, 1053
- Dittrich, Klinken și Müller (Cauzele C-124, 125 și 143/11) EU:C:2012:771 ... 1014, 1021, 1025, 1053
- Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (Cauza C-263/08) [2009] ECR I-9967 ... 407
- DKV Belgia (Cauza C-577/11) EU:C:2013:146 ... 900
- Dogan/Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg (Cauza C-383/03) [2005] ECR I-6237 ... 878
- Dominguez (Cauza C-282/10) EU:C:2011:559 ... 220, 232, 235, 238
- Donà/Mantero (Cauza 13/76) [1976] ECR 1333 ... 837, 846
- Donau Chemie (Cauza C-536/11) EU:C:2013:366 ... 266
- Donckerwolcke (Cauza 41/76) [1976] ECR 1921 ... 365, 377
- Donkersteeg (Cauza C-37/99) [2000] ECR I-10223 ... 242
- Dori/Recreb Srl (Cauza C-91/92) [1994] ECR I-3325 ... 230, 238, 244, 245
- Dörr (Cauza C-136/03) [2005] ECR I-4759 ... 411, 882
- Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Bundesbaugesellschaft Berlin mbH (Cauza C-54/96) [1997] ECR I-4961 ... 282, 524
- Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Consiliul (Cauza C-237/98) [2000] ECR I-4549 ... 667, 669
- Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Consiliul (Cauza T-184/95) [1998] ECR II-667 ... 451, 666, 669
- Dory/Republica Germania (Cauza C-186/01) [2003] ECR I-2479 ... 1061
- Dounias/Oikonomikon (Cauza C-228/98) [2000] ECR I-577 ... 276, 278, 292, 724
- Doux Élevage SNC (Cauza C-677/11) EU:C:2013:348 ... 1276
- Draehmpaehl/Urania Immobilienservice (Cauza C-180/95) [1997] ECR I-2195 ... 264, 1029, 1080
- Drake/Chief Adjudication Officer (Cauza 150/85) [1986] ECR 1995 ... 1038
- Drei Glocken/USL Centro-Sud (Cauza 407/85) [1988] ECR 4233 ... 755
- Du Pont de Nemours (France) SAS/Comisia, (Cauza T-31/07) 12 aprilie 2013 ... 658
- Du Pont de Nemours Italiana SpA/Unità Sanitaria Locale No 2 di Carrara (Cauza C-21/88) [1990] ECR I-889 ... 748, 1295, 1296
- Ducros/Comisia (Cauza T-149/95) [1997] ECR II-2031 ... 1270
- Duff/Minister for Agriculture and Food, Irlanda and AG (Cauza C-63/93) [1996] ECR I-569 ... 629
- Dülger (C-451/11) EU:C:2012:504 ... 411
- Dumortier Frères SA/Consiliul (Cauzele 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28 și 45/79) [1979] ECR 3091 ... 657, 668-9
- Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG (Cauza C-244/06) [2008] ECR I-505 ... 433, 437, 465, 623, 625, 763
- Dzodzi/Belgia (Cauzele C-297/88 și 197/89) [1990] ECR I-3763 ... 524
- Easy Jet Co Ltd/Comisia (Cauza T-177/04) [2006] ECR II-1931 ... 1251
- Eau de Cologne și Parfumerie-Fabrik Glockengasse No 4711 KG/Provide Srl (Cauza C-150/88) [1989] ECR 3891 ... 550
- Echirrolles Distribution SA/Association du Dauphiné (Cauza C-9/99) [2000] ECR I-8207 ... 687
- Echternach și Moritz (Cauzele 389 și 390/87) [1989] ECR 723 ... 872
- Eco Swiss China Time Ltd/Benetton International NV (Cauza C-126/97) [1999] ECR I-3055 ... 266, 269, 270, 526
- Ecotrade SpA (Cauzele C-95 și 96/07) [2008] ECR I-3845 ... 271
- ECSC/Busseni (Cauza 221/88) [1990] ECR I-495 ... 232, 234
- ED Srl/Italo Fenocchio (Cauza C-412/97) [1999] ECR I-3845 ... 804
- Edis/Ministero delle Finanze (Cauza C-231/96) [1998] ECR I-4951 ... 275

- Edouard Dubois et Fils SA/Consiliul și Comisia (Cauza T-113/96) [1998] ECR II-125 ... 652, 686
- Edouard Dubois et Fils SA/Garonor Exploitation SA (Cauza C-16/94) [1995] ECR I-2421 ... 652, 686, 717
- EEB/Comisia (Cauza T-94/04) [2005] ECR II-4919 ... 581
- EEB și Stichting Natuur en Milieu/Comisia (Cauzele T-236 și 241/01) [2005] ECR II-4945 ... 599, 606
- Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Firma C Mackprang (Cauza 2/75) [1975] ECR 607 ... 628
- El Corte Inglés/Cristina Blázquez Rivero (Cauza C-192/94) [1996] ECR I-1281 ... 238
- EL Dridi (Cauza C-61/11 PPU) 28 aprilie 2011 ... 462
- Elbal Moreno/INSS (Cauza C-385/11) EU:C:2012:746 ... 1039
- Elchinov (Cauza C-173/09) [2010] ECR I-8889 ... 304, 936
- Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie (Cauza C-465/07) [2009] ECR I-921 ... 432, 461
- ELISA/Directeur général des impôts și Ministere public (Cauza C-451/05) [2007] ECR I-8251 ... 807
- Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) AE/Dimotiki Etairia Pliroforissis și Sotirios Kouvelas (Cauza C-260/89) [1991] ECR I-2925 ... 432, 464, 466-8, 932, 1260, 1261, 1267
- Elrick (Cauza C-275/12) EU:C:2013:684 ... 984
- Elsner-Lakeberg/Land Nordrhein-Westfalen (Cauza C-285/02) [2004] ECR I-5861 ... 1069, 1070
- Eman și Sevinger/College van Burgemeester en Wethouders van Den Haag (Cauza C-300/04) [2006] ECR I-8055 ... 276, 292, 995, 1053
- Embassy Limousines & Services/Parlamentul European (Cauza T-203/96) [1998] ECR II-4239 ... 630
- Emesa Sugar/Aruba (Cauza C-17/98) [2000] ECR I-665 ... 449, 478
- Emmott/Minister for Social Welfare (Cauza C-208/90) [1991] ECR I-4269 ... 258-9, 262-4, 1079, 1080
- Emrich/Comisia (Cauza C-371/89) [1990] ECR I-1555 ... 493
- EMS-Bulgaria Transport OOD (Cauza C-284/11) EU:C:2012:458 ... 271
- Emsland-Stärke GmbH/Landwirtschaftskammer Hannover (Cauza C-94/05) [2006] ECR I-2619 ... 622
- EnBW Kernkraft GmbH/Comisia (Cauza T-283/02) [2005] ECR II-913 ... 661
- Endemol Entertainment Holding BV/Comisia (Cauza T-221/95) [1999] ECR II-1299 ... 1235
- Enderby/Frenchay Health Authority și the Secretary of State for Health (Cauza C-127/92) [1993] ECR I-5535 ... 1082
- Enel Produzione SpA/Autorità per l'energia elettrica e il gas (Cauza C-242/10) EU:C:2011:861 ... 1265
- Enichem Base/Comune di Cinisello Balsamo (Cauza 280/87) [1989] ECR 2491 ... 242
- Enirisorse SpA/Ministero delle Finanze (Cauzele C-34 și 38/01) [2003] ECR I-14243 ... 1276, 1292
- Enirisorse SpA/Sotocarbo SpA (Cauza C-237/04) [2006] ECR I-2843 ... 1273
- Ente per le Ville Vesuviane/Comisia (Cauza C-445 și 455/07) [2009] ECR I-7993 ... 578
- Entreprenorforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD)/Københavns Kommune (Cauza C-209/98) [2000] ECR I-3473 ... 1265
- ENU/Comisia (Cauza C-107/91) [1993] ECR I-599 ... 604
- ENU/Comisia (Cauzele T-458 și 523/93) [1995] ECR II-2459 ... 661
- Erica Waltraud Ilse Hollmann/Fazenda Publica (Cauza C-443/06) [2007] ECR I-8491 ... 805
- Ernst Engelmann (Cauza C-64/08) [2010] ECR I-8219 ... 928
- Erny (Cauza C-172/11) EU:C:2012:399 ... 832, 833, 852, 890
- ERSA/Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Cauza C-347/03) [2005] ECR I-3785 ... 450
- Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt (Cauza C-56/13) EU:C:2014:352 ... 276
- Essent Netwerk Noord BV/Aluminium Delfzijl BV (Cauza C-206/06) [2008] ECR I-5497 ... 717, 723
- Esso Española SA/Comunidad Autónoma de Canarias (Cauza C-134/94) [1995] ECR I-4223 ... 902
- ETA Fabriques d'Ebauches/DK Investments SA (Cauza 31/85) [1985] ECR 3933 ... 1168
- Etablissements Biret et Cie SA/Consiliul (Cauza C-94/02) [2003] ECR I-10565 ... 410
- EU-Wood-Trading GmbH/Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (Cauza C-277/02) [2004] ECR I-11957 ... 624
- Eunomia di Porro & Co/Italian Ministry of Education (Cauza 18/71) [1971] ECR 811 ... 714
- Eurico Italia Srl/Ente Nazionale Risi (Cauzele C-332, 333 și 335/92) [1994] ECR I-711 ... 556
- Euris Consult Ltd/Parlamentul European (Cauza T-637/11) EU:T:2014:237 ... 614
- European Night Services/Comisia (Cauzele T-374, 375, 384 și 388/94) [1998] ECR II-3141 ... 1147, 1149, 1210
- Europemballage Corporation și Continental Can Co Inc/Comisia (Cauza 6/72) [1973] ECR 215 ... 1188, 1189, 1193, 1200, 1201, 1204, 1205
- Europese Gemeenschap/Otis NV și alții (Cauza C-199/11) EU:C:2012:684 ... 266

- Eurotunnel SA/Sea France (Cauza C-408/95) [1997] ECR I-6315 ... 599
- Eurowings Luftverkehrs AG/Finanzamt Dortmund-Unna (Cauza C-294/97) [1999] ECR I-7447 ... 903, 920, 937
- Evans/Secretary of State for the Environment și the Motor's Insurer's Bureau (Cauza C-63/01) [2003] ECR I-14447 ... 260, 274, 291
- Evobus Austria/Niederösterreichischer Verkehrsorganisation (Cauza C-111/97) [1998] ECR I-5411 ... 238, 282
- Executif Régional Wallon și Glaverbel SA/Comisia (Cauzele 62 și 72/87) [1988] ECR I-1573 ... 1280
- Expedia Inc/Autorité de la concurrence (Cauza C-226/11) EU:C:2012:795 ... 1155
- Extramet Industrie SA/Consiliul (Cauza C-358/89) [1991] ECR I-2501 ... 586, 588
- Eyckeler & Malt AG/Comisia (Cauza T-42/96) [1998] ECR II-401 ... 611
- Fachverband der Buch-und Medienwirtschaft/LIBRO Handelsgesellschaft mbH (Cauza C-531/07) [2009] ECR I-3717 ... 750-2
- Fahmi și Cerdeiro-Pinedo Amado (Cauza C-33/99) [2001] ECR I-2415 ... 837, 873
- Falck SpA/Comisia (Cauzele 74 și 75/00) [2002] ECR I-7689 ... 1288
- Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA/Presidenza del Consiglio dei Ministri (Cauza C-140/09) EU:C:2010:335 ... 1276
- Fantask A/S/Industriministeriet (Cauza C-188/95) [1997] ECR I-6783 ... 262
- Farrell/Alan Whitty, Ministrul mediului, Irlanda (Cauza C-356/05) [2007] ECR I-3067 ... 232
- Fascicola (Cauzele C-10-11/02) [2004] ECR I-11107 ... 941
- Fastweb (Cauza C-19/13) EU:C:2014:2194 ... 271
- Fazenda Pública/Câmara Municipal do Porto (Cauza C-446/98) [2000] ECR I-11435 ... 268, 301
- Fazenda Pública/Fricarnes SA (Cauza C-28/96) [1997] ECR I-4939 ... 739
- Fazenda Publica/Uniao das Cooperativas Abastecedoras de Leite de Lisboa, URCL (UCAL) (Cauza C-347/95) [1997] ECR I-4911 ... 740
- Fearon/Irish Land Commission (Cauza 182/83) [1984] ECR 3677 ... 898
- Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana/Community Plant Variety Office (CPVO) (Cauza T-95/06) [2008] ECR II-31 ... 591
- Federación de Distribuidores Cinematográficos/Estado Español et Unión de Productores de Cine y Televisión (Cauza C-17/92) [1993] ECR I-2239 ... 900
- Fédération Charbonnière de Belgique/Înalta Autoritate (Cauza 8/55) [1956] ECR 245 ... 84
- Fédération Européenne de la Santé Animale/Consiliul (Cauza 160/88) [1988] ECR 4121 ... 581
- Fédération Française des Sociétés d'Assurance/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Cauza C-244/94) [1995] ECR I-4013 ... 1131, 1132
- Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)/Comisia (Cauza T-106/95) [1997] ECR II-229 ... 1272
- Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires/Franța (Cauza C-354/90) [1991] ECR I-5505 ... 1292, 1294
- Fediol/Comisia (Cauza 70/87) [1989] ECR 1781 ... 407
- Felber/Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur (Cauza C-529/13) EU:C:2015:20 ... 1055, 1066
- Feldain/Directeur des Services Fiscaux (Cauza 433/85) [1987] ECR 3536 ... 726
- Felixstowe Dock și Railway Company (Cauza C-80/12) EU:C:2014:200 ... 905, 912
- Femarbel (Cauza C-57/12) EU:C:2013:517 ... 949
- FENIN/Comisia (Cauza T-319/99) [2003] ECR II-351 ... 1131, 1132
- FENIN/Comisia (Cauza C-205/03 P) [2006] ECR I-6295 ... 1131
- Ferlini/Centre Hospitalier de Luxembourg (CHL) (Cauza C-411/98) [2000] ECR I-8081 ... 832, 890, 922, 926, 976
- Fernández de Bobadilla/Museo Nacional del Prado (Cauza C-234/97) [1999] ECR I-4773 ... 902, 942, 944
- Ferriere Nord SpA/Comisia (Cauza C-219/95) [1997] ECR I-4411 ... 1139, 1147, 1155
- Ferriere Nord SpA/Comisia (Cauza T-143/89) [1995] ECR II-917 ... 1135
- Ferwerda/Produktschap voor Vee en Vlees (Cauza 265/78) [1980] ECR 617 ... 255
- Feryn (Firma) (Cauza C-54/07) [2008] ECR I-5187 ... 1018, 1078, 1081
- Festersen (Cauza C-370/05) [2007] ECR I-1129 ... 464, 932
- Fiamingo și Others (Cauza C-362/13) EU:C:2014:2044 ... 256
- FIAMM și Fedon/Consiliul și Comisia (Cauza C-120 și 121/06) [2008] ECR I-6513 ... 407, 411, 655, 667
- Fidium Finanz/Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Cauza C-452/04) [2006] ECR I-9521 ... 917

- Fierro și Marmorale/Ronchi și Scocozza (Cauza C-106/13) EU:C:2013:357 ... 470
- Fietje (Cauza 27/80) [1980] ECR 3839 ... 788
- FIFA/Comisia (Cauza T-385/07) [2011] ECR II-205 ... 931
- FIFA/Comisia (Cauza T-68/08) [2011] ECR II-349 ... 931
- Filipak (Krzysztof)/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu (Cauza C-314/08) [2009] ECR I-11049 ... 304, 305, 554, 555
- Finalarte Sociedade Contrução Civil/Urlaubs-und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (Cauza C-49/98) [2001] ECR I-7831 ... 888, 930, 931, 940
- Finanzamt Dinslaken/Gerold Meindl (Cauza C-329/05) [2007] ECR I-1107 ... 847
- Finanzamt Gladbeck/Linneweber (Cauzele C-453 și 462/02) [2005] ECR I-1131 ... 227
- Finanzamt Hamburg-Am Tierpark/Burda GmbH (Cauza C-284/06) [2008] ECR I-4571 ... 734
- Finanzamt Köln-Alstadt/Schumacker (Cauza C-279/93) [1995] ECR I-225 ... 86, 724, 763, 809, 816
- Fink-Frucht GmbH/Hauptzollamt München-Landsbergerstrasse (Cauza 27/67) [1968] ECR 327 ... 729
- Firma Brita (Cauza C-386/08) EU:C:2011:347 ... 401
- Firma Fink-Frucht GmbH (Cauza 27/77) [1978] ECR 223 ... 729
- Fisscher (Geertruida Catharina)/Voorhuis Hengelo BV și Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Detailhandel (Cauza C-128/93) [1994] ECR I-4583 ... 1007, 1012
- FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH/Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel (Cauza C-290/04) [2006] ECR I-9461 ... 917, 936
- Fleuren Compost BV/Comisia (Cauza T-109/01) [2004] ECR II-127 ... 1288
- Flora May Reyes (Cauza C-423/12) EU:C:2014:16 ... 958, 966
- Flughafen Köln/Bonn GmbH/Hauptzollamt Köln (Cauza C-226/07) [2008] ECR I-5999 ... 226
- FOA/Kommunernes Landsforening (Kaltoft) (Cauza C-354/13) EU:C:2014:2463 ... 431, 1024
- Football Association Premier League (Cauza C-403/08) EU:C:2011:631 ... 887, 930, 1147
- Forcheri/Belgia (Cauza 152/82) [1983] ECR 2323 ... 868
- Ford/Comisia (25 și 26/84) [1985] ECR 2725 ... 1170
- Ford España/Spainia (Cauza 170/88) [1989] ECR 2305 ... 719
- Ford Werke AG/Comisia (Cauzele 228 și 229/82) [1984] ECR 1129 ... 1183
- Försäkringsaktiebolaget Skandia (Cauza C-241/97) [1999] ECR I-1951 ... 227
- Försäkringsaktiebolaget Skandia/Riksskatteverket (Cauza C-422/01) [2003] ECR I-6817 ... 937
- Förster (Jacqueline)/Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (Cauza C-158/07) [2008] ECR I-8507 ... 841, 893, 894, 986, 987, 994
- Foselev Sud-Ouest SARL/Administratiune des douanes et droit indirects (Cauza C-18/08) [2008] ECR I-8745 ... 224
- Foshan City Nanhai Golden Step Industrial Co Ltd/Consiliul (Cauza T-410/06) [2010] ECR II-879 ... 611
- Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware Co Ltd/Consiliul (Cauza C-141/08) [2009] ECR I-9147 ... 611
- Foster/British Gas plc (Cauza C-188/89) [1990] ECR I-3313 ... 231-3
- Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (Cauza 314/85) [1987] ECR 4199 ... 523, 530, 534, 566
- Fra.bo SpA/Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW)-Technisch-Wissenschaftlicher Verein (Cauza C-171/11) EU:C:2012:453 ... 751
- France-Aviation/Comisia (Cauza T-346/94) [1995] ECR II-2841 ... 611
- France Télécom SA/Comisia (Cauza T-340/03) [2007] ECR II-107 ... 1189
- France Télécom SA/Comisia (Cauza T-339/04) [2007] ECR II-521 ... 111
- France Télécom SA/Comisia (Cauza C-202/07) [2009] ECR I-2369 ... 1189, 1194, 1203, 1219
- Franchet și Byk/Comisia (Cauzele T-391/03 și 70/04) [2008] ECR II-1585 ... 639
- Francovich și Bonifaci/Italia (Cauzele C-6 și 9/90) [1991] ECR I-5357 ... 248, 249, 252, 281-5, 288, 289, 291, 293-7, 499
- François Vainker și Brenda Vainker/Parlamentul European (Cauza T-48/01) [2004] ECR II-197 ... 670
- Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten (Cauza 272/80) [1981] ECR 3277 ... 781, 782
- Franta/Comisia (Cauza C-301/87) [1990] ECR I-307 ... 602, 1291
- Franta/Comisia (Cauza C-202/88) [1991] ECR I-1223 ... 1266
- Franta/Comisia (Cauza C-327/91) (Acordul Anti-Trust CE-SUA) [1994] ECR I-3641 ... 361, 393, 417
- Franta/Comisia (Cauza C-41/93) [1994] ECR I-1829 ... 692
- Franta/Comisia (Cauza C-241/94) [1996] ECR I-4187 ... 1272-3
- Franta/Comisia (Cauzele C-68/94 și 30/95) [1998] ECR I-1375 ... 1238, 1245, 1250

- Franța/Comisia (Cauza C-57/95) (Comunicarea fondurilor de pensii) [1997] ECR I-1627 ... 573
- Franța/Comisia (Cauza C-251/97) [1999] ECR I-6639 ... 1272
- Franța/Comisia (Cauza C-482/99) [2002] ECR I-4397 ... 1276
- Franța/Comisia (Orientări stabilite cu SUA privind cooperarea și transparența în materie de reglementare) (Cauza C-233/02) [2004] ECR I-2759 ... 393
- Franța/Comisia (Cauza T-139/06) ... 517
- Franța/Parlamentul (Cauza C-345/95) [1997] ECR I-5215 ... 56
- Franța/PMOI (Cauza C-27/09 P) EU:C:2011:853 ... 451
- Franța/Regatul Unit (Cauza 141/78) [1979] ECR 2923 ... 510
- Franța și Irlanda/Comisia (Cauzele C-296 și 307/93) [1996] ECR I-795 ... 157
- Franța, Italia și Regatul Unit/Comisia (Cauzele 188-190/80) [1982] ECR 2545 ... 1257
- Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk/Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung (Cauza C-313/04) [2006] ECR I-633 ... 410
- Franz Grad/Finanzamt Traunstein (Cauza 9/70) [1970] ECR 825 ... 224
- Frascoigna/Caisse des Dépôts et Consignations (Cauza 157/84) [1985] ECR 1739 ... 870
- Fratelli Cuchi/Avez (Cauza 77/76) [1977] ECR 987 ... 739
- Freers și Speckmann/Deutsche Bundespost (Cauza C-278/93) [1996] ECR I-1165 ... 1009, 1069
- Freistaat Sachsen/Comisia (Cauzele C-57 și 61/00) [2003] ECR I-9975 ... 1278, 1281
- Freistaat Sachsen/Comisia (Cauzele T-132 și 143/96) [1999] ECR II-3663 ... 579, 1281
- Fresh Del Monte Produce, Inc/Comisia Europeană (Cauza T-587/08) EU:T:2013:129 ... 1134, 1139
- Fresh Marine Company/Comisia (Cauza T-178/98) [2000] ECR II-3331 ... 280, 633, 660, 661, 663, 669
- Friedrich G Barth (Cauza C-542/08) 15 aprilie 2010 ... 271
- Fritz Werner Industries-Ausrüstungen GmbH/Republica Federală Germania (Cauza C-70/94) [1995] ECR I-3189 ... 389
- Frucona Košice as/Comisia Europeană (Cauza C-73/11 P) EU:C:2013:32 ... 1274
- Fuchs și Köhler (Cauzele C-159 și 160/10) EU:C:2011:508 ... 1066
- Fuß/Stadt Halle (Cauza C-429/09) 25 noiembrie 2010 ... 280, 287, 289, 292, 293
- Futura Participations SA/Administration des Contributions (Cauza C-250/95) [1997] ECR I-2471 ... 734, 911
- Fux/Comisia (Cauza 26/68) [1969] ECR 145 ... 669
- Galileo International Technology LLC/Comisia (Cauza T-279/03) [2006] ECR II-1291 ... 410
- Gallagher (Cauza C-175/94) [1995] ECR I-4253 ... 882
- Gambazzi/Daimler-Chrysler (Cauza C-394/07) [2009] ECR I-2563 ... 463
- Gambelli (Cauza C-243/01) [2003] ECR I-13031 ... 928
- Garcia Avello (Cauza C-148/02) [2003] ECR I-11613 ... 850, 954, 967-9, 971, 990, 994
- Gardella (Cauza C-233/12) EU:C:2013:449 ... 832, 846, 850, 852
- Garland/British Rail Engineering Ltd (Cauza 12/81) [1982] ECR 359 ... 1008
- Gassmayr/Bundesminister für Wissenschaft und Forschung (Cauza C-194/08) EU:C:2010:386 ... 216, 1042
- Gaston Schul Douane-expediteur BV/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Cauza C-461/03) [2005] ECR I-10513 ... 534, 540
- Gauweiler și alții/Deutsche Bundestag (Cauza C-62/14) 14 ianuarie 2015 ... 823
- Gaydarov (Cauza C-430/10) [2011] ECR I-11637 ... 991
- GB-INNO-BM/ATAB (Cauza 13/77) ... 1261
- GB-INNO-BM/Confédération du Commerce Luxembourgeois Asbl (Cauza C-362/88) [1990] ECR I-667 ... 755
- GDF Suez SA (Cauza T-370/09) EU:T:2012:333 ... 232, 1148
- Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (Cauza C-55/94) [1995] ECR I-4165 ... 887, 889, 890, 898, 916, 937
- Gebrüder Lorenz GmbH/Germania (Cauza 120/73) [1973] ECR 1471 ... 1286, 1287, 1292
- GEC/Comisia (Cauza T-210/01) [2005] ECR II-5575 ... 456, 1251
- Geddo/Ente Nazionale Risi (Cauza 2/73) [1973] ECR 865 ... 744
- Geitling/Înalta Autoritate (Cauzele 36, 37, 38 și 40/59) [1960] ECR 423 ... 429
- Gencor Ltd/Comisia (Cauza T-102/96) [1999] ECR II-753 ... 1200, 1201, 1230, 1237, 1245-7
- General Electric Company/Comisia (Cauza T-210/01) [2005] ECR II-5575 ... 456, 1251
- General Motors BV/Comisia (Cauza C-551/03) [2006] ECR I-3173 ... 1147
- General Motors Continental NV/Comisia (Cauza 26/75) [1975] ECR 1367 ... 1191

- General-Providencia Biztosító (Cauza C-470/13)
EU:C:2014:2469 ... 937
- Georgiev/Tehnickeski universitet – Sofia, filial Plovdiv
(Cauzele C-250 și 268/09) EU:C:2009:549 ... 218,
232, 1052, 1055, 1065
- Geraets-Smits și Peerbooms (Cauza C-157/99) [2001]
ECR I-5473 ... 921, 923, 935
- Germania/Comisia (Cauza 24/62) [1963] ECR 63
... 613, 614
- Germania/Comisia (Cauza 84/82) [1984] ECR 1451
... 1286, 1287
- Germania/Comisia (Cauza 248/84) [1987] ECR 4013
... 1279, 1281-3
- Germania/Comisia (Cauzele 281, 283-285, 287/85)
(Lucrători necomunitari) [1987] ECR 3203 ... 84
- Germania/Comisia (Cauza C-277/00) [2004]
ECR I-3925 ... 1278, 1292
- Germania/Comisia (Cauza C-280/93) [1994]
ECR I-4873 ... 318, 407, 621
- Germania/Comisia (Cauza C-288/96) [2000]
ECR I-8237 ... 1270
- Germania/Comisia (C-156/98) [2000] ECR I-6857
... 1296
- Germania/Comisia (Cauzele T-349, 371/06, 14, 15 și
332/07) [2008] ECR II-2181 ... 540
- Germania/Consiliul (Cauza C-359/92) [1994]
ECR I-3681 ... 688
- Germania/Consiliul (Cauza C-426/93) [1995]
ECR I-3723 ... 688
- Germania/Consiliul (Cauza C-122/95) [1998] ECR I-973
... 417
- Germania/Consiliul (OIV) (Cauza C-399/12)
EU:C:2014:2258 ... 393, 398
- Germania/Delta Schiffahrts-und
Speditionsgesellschaft mbH (Cauza C-153/93)
[1994] ECR I-2517 ... 1269
- Germania/Parlamentul European și Consiliul (Cauza
C-233/94) [1997] ECR I-2405 ... 83, 110
- Germania/Parlamentul European și Consiliul (Cauza
C-376/98) (Tobacco Advertising) [2000] ECR I-8419
... 76, 93, 688, 689
- Germania/Parlamentul European și Consiliul (Cauza
C-380/03) (Tobacco Advertising) [2006]
ECR I-11573 ... 83, 618, 689
- Germania și alții/Comisia (Cauza C-389/10 P) KME
EU:C:2011:816 ... 456
- Germania, Glunz AG și OSB Deutschland
GmbH/Kronofrance SA (Cauzele C-75 și 80/05)
[2008] ECR I-6619 ... 1270, 1287, 1290
- Gerritse (Cauza C-234/01) [2003] ECR I-5933 ... 936
- Gerster/Freistaat Bayern (Cauza 1/95) [1997]
ECR I-5253 ... 1009
- Gervais (Cauza C-17/94) [1995] ECR I-4353 ... 902
- Gestevisión Telecinco SA/Comisia (Cauza T-95/96)
[1998] ECR II-3407 ... 604, 1289
- Gestoras Pro Amnistia/Consiliul (Cauza C-354/04)
[2007] ECR I-1579 ... 574
- Getreide-Import Gesellschaft/Comisia (Cauza 38/64)
[1965] ECR 203 ... 544
- Gevan/Land Nordrhein-Westfalen (Cauza C-213/05)
[2007] ECR I-6347 ... 868
- Gibraltar/Comisia (Cauzele T-195 și 207/01) [2002]
ECR II-2309 ... 1285, 1287
- Gibraltar/Consiliul (Cauza C-298/89) [1993]
ECR I-3605 ... 581
- Gielen/Staatssecretaris van Financiën (Cauza
C-440/08) [2010] ECR I-2323 ... 554
- Giersch (Cauza C-20/12) EU:C:2013:411 ... 870, 985
- GIL Insurance Ltd/Comisiaers of Customs and Excise
(C-308/01) [2004] ECR I-4777 ... 1273
- Gillespie/Northern Health and Social Services Boards
(Cauza C-342/93) [1996] ECR I-475 ... 1009, 1042,
1043
- Giuffrida/Consiliul (Cauza 105/75) [1976] ECR 1395
... 39, 645
- Glatzel (Cauza C-356/12) EU:C:2014:350 ... 450, 1025,
1068
- Glaxo Wellcome GmbH & Co KG/Finanzamt München
II (Cauza C-182/08) [1990] ECR I-8591 ... 805
- GlaxoSmithKline Services Unlimited/Comisia (Cauza
T-168/01) [2006] ECR II-2969 ... 110
- GlaxoSmithKline Services Unlimited și alții/Comisia
(Cauzele C-501, 513, 515 și 519/06) [2009]
ECR I-9291 ... 1147-9
- Global Trans Lodzhistik OOD (Cauzele C-29 și 30/13)
EU:C:2014:140 ... 276
- Gloszczuk (Cauza C-63/99) [2001] ECR I-6557 ... 208,
380
- Glucoseries Réunies/Comisia (Cauza 1/64) [1964]
ECR 413 ... 582
- GMAC UK plc (Cauza C-589/12) EU:C:2014:2131 ... 227
- Gómez/Continental Industrias del Caucho SA (Cauza
C-342/01) [2004] ECR I-2605 ... 1044
- Gomez-Limon (Cauza C-537/07) [2009] ECR I-6525
... 1048
- Gonnelli și AIFO/Comisia (Cauza T-231/02) [2004]
ECR II-1051 ... 591
- Google Spania/AEPD (Cauza C-131/12) EU:C:2014:317
... 458, 460, 463
- Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul (Cauza
C-308/07) [2009] ECR I-1059 ... 449
- Gosselin Group/Comisia (Cauzele T-208-209/08)
[2011] ECR II-3639 ... 1155

- Gottardo/INPS (Cauza C-55/00) [2002] ECR I-413 ... 311, 845
- Gottrup-Klim Grovwareforeninger/Dansk Landburgs Grovvareselskab AmbA (Cauza C-250/92) [1994] ECR I-5641 ... 1150
- Gottwald/Bezirkshauptmannschaft Bregenz (Cauza C-103/08) [2009] ECR I-9117 ... 991, 994
- Gouda/Commissariaat voor de Media (Cauza C-288/89) [1991] ECR I-4007 ... 930
- Government of Communauté française și Gouvernement wallon/Gouvernement flamand (Cauza C-212/06) [2008] ECR I-1683 ... 849, 850, 875, 903, 970
- Government of the Netherlands Antilles/Comisia (Cauzele T-32 și 41/98) [2000] ECR II-20 ... 584
- Graf/Filzmoser Maschinenbau (Cauza C-190/98) [2000] ECR I-493 ... 849, 853, 900, 939
- Granaria/Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten (Cauza 116/76) [1977] ECR 1247 ... 532
- Grant/South West Trains Ltd (Cauza C-249/96) [1998] ECR I-621 ... 433, 437, 632, 1008, 1051
- Grau Gomis (Cauza C-167/94) [1995] ECR I-1023 ... 523
- Grau/Comisia (Cauza T-309/03) [2006] ECR II-1173 ... 670
- Grau-Hupka/Stadtgemeinde Bremen (Cauza C-297/93) [1994] ECR I-5535 ... 1070
- Gravier/City of Liège (Cauza 293/83) [1985] ECR 593 ... 981, 985
- Grecia/Comisia (Cauza C-259/87) [1990] ECR I-2845 ... 676
- Grecia/Comisia (Cauza C-334/87) [1990] ECR I-2849 ... 507
- Grecia/Comisia (C-278/00) [2004] ECR I-3997 ... 1278
- GREP/Freistaat Bayern (Cauzele C-156/12) EU:C:2012:342 ... 469
- Griesmar/Ministre de l'Economie (Cauza C-366/99) [2001] ECR I-9383 ... 1011, 1013, 1059, 1075
- Grifoni/EAEC (Cauza C-308/87) [1994] ECR I-341 ... 669
- Grimaldi/Fonds des Maladies Professionnelles (Cauza C-322/88) [1989] ECR 4407 ... 121, 222, 523
- Groener/Minister for Education (Cauza 379/87) [1989] ECR 3967 ... 847
- Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees (Cauza 15/79) [1979] ECR 3409 ... 756
- Groupement d'Achat Edouard Leclerc/Comisia (Cauza T-19/92) [1996] ECR II-1851 ... 1170
- Groupement des cartes bancaires „CB”/Comisia (Cauza T-491/07) EU:T:2012:633 ... 1152
- Groupement des Producteurs, Importeurs et Agents Généraux d'Eaux Minérales Etrangères (Piagème Asbl/Peeters Pvba (Cauza C-369/89) [1991] ECR I-2971 ... 755
- Grundig Italiana SpA/Ministero delle Finanze (Cauza C-68/96) [1998] ECR I-3775 ... 724
- Grundig Italiana SpA/Ministero delle Finanze (Cauza C-255/00) [2002] ECR I-8003 ... 272
- Grunkin și Paul/Standesamt Stadt Niebull (Cauza C-353/06) [2008] ECR I-7639 ... 954, 968
- Grynberg și Hall/Comisia (Cauza T-534/93) [1994] ECR II-595 ... 628
- Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies – Louvain-la-Neuve (Cauza C-184/99) [2001] ECR I-6193 ... 954, 959, 980, 982, 983, 1011
- Gschwind/Finanzamt Aachen-Aussenstadt (Cauza C-391/97) [1999] ECR I-5451 ... 734, 845
- GT-Link A/S/De Danske Statsbaner (DSB) (Cauza C-242/95) [1997] ECR I-4449 ... 1183, 1184, 1261, 1264, 1266
- Gualtieri (Cauza C-485/08 P) [2010] ECR I-3009 ... 605, 1053
- Guérin Automobiles/Comisia (Cauza C-282/95) [1997] ECR I-503 ... 575
- Gueye și Salmerón Sánchez (Cauzele C-483/09 și C-1/10) EU:C:2011:583 ... 468, 470
- Guimont (Cauza C-448/98) [2000] ECR I-10663 ... 745, 903
- Guiot și Climatec (Cauza C-272/95) [1996] ECR I-1905 ... 931
- Gullung/Conseil de l'Ordre des Avocats (Cauza 292/86) [1988] ECR 111 ... 898, 938
- Günter Fuß/Stadt Halle (Cauza C-243/09) EU:C:2010:609 ... 232
- Gustav Schneider/Bundesminister für Justiz (Cauza C-380/01) [2004] ECR I-1389 ... 274, 1074
- GVL/Comisia (Cauza 7/82) [1983] ECR 483 ... 1264
- H Scharbatke GmbH/Republica Federală Germania (Cauza C-72/92) [1993] ECR I-5509 ... 740
- Haahr Petroleum/Havn (Cauza C-90/94) [1997] ECR I-4085 ... 263, 737
- Habelt/Deutsche Rentenversicherung Bund (Cauzele C-396-450/05) [2007] ECR I-11895 ... 964, 990, 994
- Habermann-Beltermann/Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband (Cauza C-421/92) [1994] ECR I-1657 ... 236
- Haegeman (Cauza 181/73) [1974] ECR 449 ... 398, 416, 417, 523, 673,
- Hagenmeyer/Comisia Europeană (Cauza T-17/12) EU:T:2014:234 ... 618
- Haim/Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Cauza C-319/92) [1994] ECR I-425 ... 945

- Haim/Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Cauza C-424/97) [2000] ECR I-5123 ... 284, 289
- Haladjian Frères SA/Comisia (Cauza T-204/03) [2006] ECR II-3779 ... 1183
- Halliburton Services BV/Staatssecretaris van Financiën (Cauza C-1/93) [1994] ECR I-1137 ... 911
- Hamas/Consiliul (Cauza T-400/10) EU:T:2014:1095 ... 451
- Handels-og Kontorfunktionoernes Forbund i Danmark/Dansk Arbejdsgiverforening (Cauza C-179/88) [1990] ECR I-3979 ... 1032
- Handelsog Kontorfunktionoernes Forbund i Danmark/Dansk Arbejdsgiverforening, în numele lui Danfoss (Cauza 109/88) [1989] ECR 3199 ... 1029, 1069, 1082
- Hans Dieter și Hedwig Jundt/Finanzamt Offenburg (Cauza C-281/06) [2007] ECR I-12231 ... 922
- Hans Just I/S/Danish Ministry for Fiscal Affairs (Cauza 68/79) [1980] ECR 501 ... 258
- Hansa Fleisch Ernst Mundt (Cauza C-156/91) [1992] ECR I-5567 ... 214, 224, 227
- Hansen/Hauptzollamt Flensburg (Cauza 148/77) [1978] ECR 1787 ... 724, 729
- Haralambidis (Cauza C-270/13) EU:C:2014:2185 ... 857
- Hartlauer Handelsgesellschaft mbH/Wiener Landesregierung și Oberösterreichische (Cauza C-169/07) [2009] ECR I-1721 ... 900
- Hartmann/Freistaat Bayern (Cauza C-212/05) [2007] ECR I-6303 ... 868
- Hassan și Ayadi/Consiliul și Comisia (Cauza C-399 și 403/06) [2009] ECR I-11393 ... 451
- Hauer/Land Rheinland-Pfalz (Cauza 44/79) [1979] ECR 3727 ... 435, 621
- Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson (Cauza 8/73) [1973] ECR 897 ... 100, 377
- Hauptzollamt Mainz/CA Kupferberg & Cie KG (Cauza 104/81) [1982] ECR 3641 ... 401, 406
- Hauptzollamt München-Mitte/Technische Universität München (Cauza C-269/90) [1991] ECR I-5469 ... 611
- Hay (Cauza C-267/12) EU:C:2013:823 ... 435, 1025, 1053
- Hayes/Kronenberger (Cauza C-323/95) [1996] ECR I-1711 ... 257, 926
- Heineken Brouwerijen BV/Inspecteur der Vennootschapsbelasting (Cauzele 91 și 127/83) [1984] ECR 3435 ... 1286, 1292
- Heirs of van Hiltern-van der Heijden (Cauza C-513/03) [2006] ECR I-1957 ... 805
- Hendrix (Cauza C-287/05) [2007] ECR I-6909 ... 994
- Henkel KGaA (Cauza C-218/01) [2004] ECR I-1725 ... 235
- Henning și Mai (Cauzele C-297 și 298/10) [2011] ECR I-7965 ... 461, 465, 1066, 1078
- Herbert Handlbauer GmbH (Cauza C-278/02) [2004] ECR I-6171 ... 222
- Hercules Chemicals NV/Comisia (Cauza C-51/92 P) [1999] ECR I-4235 ... 1134
- Hercules Chemicals NV/Comisia (Cauza T-7/89) [1991] ECR II-1711 ... 611, 1134
- Hermès International/FHT Marketing Choice BV (Cauza C-53/96) [1998] ECR I-3603 ... 407, 418, 523
- Hertlitz AG/Comisia (Cauza T-66/92) [1994] ECR II-531 ... 1147, 1155, 1168
- Hessen/Frank Mücksch (Cauza C-53/10) EU:C:2011:585 ... 240
- HGA/Comisia (Cauza C-630-633/11) EU:C:2013:387 ... 1279, 1286
- HID și BA/Refugee Applications Commissioner (Cauza C-175/11) EU:C:2013:45 ... 524
- Hill și Stapleton/Revenue Commissioners (Cauza C-243/95) [1998] ECR I-3739 ... 1070
- Hilti AG/Comisia (Cauza T-30/89) [1991] ECR II-1439 ... 1195, 1198, 1221
- Hilti/Comisia (Cauza C-53/92 P) [1994] ECR I-667 ... 1191
- HIT și HIT LARIX (Cauza C-176/11) EU:C:2012:454 ... 928
- HK Danmark (Cauza C-476/11) EU:C:2013:590 ... 219, 246, 1015, 1053, 1067
- Hlozek/Roche Austria Gesellschaft (C-19/02) [2004] ECR I-11491 ... 1036, 1058
- HM Customs și Excise/Schindler (Cauza C-275/92) [1994] ECR I-1039 ... 889, 920, 927, 938
- Hochtief AG/Közbeszerések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság (Cauza C-138/08) [2009] ECR I-9889 ... 227
- Hocsmán/Ministre de l'Emploi (Cauza C-238/98) [2000] ECR I-6623 ... 945
- Hoekstra/Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (Cauza 75/63) [1964] ECR 177 ... 834, 835
- Hoescht AG/Comisia (Cauzele 46/87 și 227/88) [1989] ECR 2859 ... 456, 478
- Hoever și Zachow/Land Nordrhein Westfalen (Cauzele C-245 și 312/94) [1996] ECR I-4895 ... 1036, 1039
- Hoffman-La Roche and Co AG/Comisia (Cauza 85/76) [1979] ECR 461 ... 1188, 1194, 1195, 1197-9, 1216
- Hoffmann-La Roche/Centrafarm (Cauza 107/76) [1977] ECR 957 ... 526
- Hofmann/Barmer Ersatzkasse (Cauza 184/83) [1984] ECR 3047 ... 1031

- Höfner și Elser/Macrotrrom GmbH (Cauza C-41/90) [1991] ECR I-1979 ... 1131, 1260, 1261
- Holcim (Deutschland) AG/Comisia (Cauza C-282/05) [2007] ECR I-2941 ... 654
- Holcim (Deutschland) AG/Comisia (Cauza T-28/03) [2005] ECR II-1357 ... 676
- Holland Malt BV/Comisia (Cauza T-369/06) [2009] ECR II-3313 ... 1278
- Holtz und Willemssen GmbH/Comisia (Cauza 153/73) [1974] ECR 675 ... 655
- Hoogovens/Inalta Autoritate (Cauza 14/61) [1962] ECR 253 ... 124, 631
- Hörnfeldt (Cauza C-141/11) EU:C:2012:421 ... 1066
- Horst/Bundesknappschaft (Cauza 6/75) [1975] ECR 823 ... 433
- Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs-Gesellschaft mbH (HI)/Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (Cauza C-258/97) [1999] ECR I-1405 ... 282
- Hotel Ciprani SpA/Comisia (Cauzele T-254, 270 și 277/00) [2008] ECR II-3269 ... 1270
- Hristomir Marinov (C-142/12) EU:C:2013:292 ... 235
- Hudziński și Wawrzyniak (Cauzele C-611 și 612/10) EU:C:2012:339 ... 846, 852
- Hugin Kassaregister AB și Hugin Cash Registers Limited/Comisia (Cauza 22/78) [1979] ECR 1869 ... 1191, 1198
- Hüls AG/Comisia (Cauza T-9/89) [1992] ECR II-499 ... 1134
- Hüls AG/Comisia (Cauza C-199/92) [1999] ECR I-4287 ... 457, 1134, 1140, 1142
- Humblet/Belgia (Cauza 6/60) [1960] ECR 559 ... 253, 260
- Humblot/Directeur des Services Fiscaux (Cauza 112/84) [1985] ECR 1367 ... 725-7
- Hunermund/Landesapothekerkammer Baden-Württemberg (Cauza C-292/92) [1993] ECR I-6787 ... 762
- Hütter (Cauza C-88/08) [2009] ECR I-5325 ... 1052, 1066
- I-21 Germany GmbH și ISIS Multimedia Net GmbH & Co KG/Republica Germania (Cauzele C-392 și 422/04) [2006] ECR I-8559 ... 240, 278, 536
- Iaia (Cauza C-452/09) EU:C:2010:54 ... 271
- Ianelli și Volpi/Meroni (Cauza 74/76) [1977] ECR 557 ... 723
- IB (Cauza C-306/09) [2010] ECR I-10341 ... 1119
- IBM (International Business Machines)/Comisia (Cauza 60/81) [1981] ECR 2639 ... 574, 575, 1183
- ICC (International Chemical Corporation)/Amministrazione delle Finanze dello Stato (Cauza 66/80) [1981] ECR 1191 ... 523, 532, 533, 597
- ICI/Comisia (Cauza 48/69) [1972] ECR 619 ... 1137-9
- ICI Chemical Industries plc/Colmer (HM Inspector of Taxes) (Cauza C-264/96) [1998] ECR I-4695 ... 554, 911
- Idrodinamica Spurgo Velox (Cauza C-161/13) EU:C:2014:307 ... 271
- Idromacchine Srl/Comisia (Cauza T-88/09) [2011] ECR II-7833 ... 668-70
- IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Comisia (Cauza 168/02) [2004] ECR II-4135 ... 640
- IFG/Freistaat Bayern (Cauza 1/83) [1984] ECR 349 ... 720
- Iida (Cauza C-40/11) EU:C:2012:691 ... 468, 966, 973, 974
- Ijssel-Vliet Combinatie BV/Minister van Economische Zaken (Cauza C-311/94) [1996] ECR I-5023 ... 628, 1270
- Ikea Wholesale (Cauza C-351/04) [2007] ECR I-7723 ... 407
- Impact/Minister for Agriculture and Food (Cauza C-268/06) [2008] ECR I-2483 ... 214, 238, 274
- Impacto Azul (Cauza C-186/12) EU:C:2013:412 ... 899
- Impala/Comisia (Cauza T-464/04) [2006] ECR II-2289 ... 1274, 1251
- Imperial Chemical Industries plc/Comisia (Cauza T-36/91) [1995] ECR II-1847 ... 1139
- Imperial Chemical Industries Ltd/Comisia (Cauza T-66/01) [2010] ECR II-2631 ... 1203
- IMS Health GmbH & Co/NDC Health GmbH & Co KG (Cauza 418/01) [2004] ECR I-5039 ... 1211
- INASTI/Kemmler (Cauza C-53/95) [1996] ECR I-704 ... 898
- Industria Gomma Articoli Vari/Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (Cauza 94/74) [1975] ECR 699 ... 739
- Industrias Químicas del Valles Sa/Comisia (Cauza T-158/03) [2005] ECR II-2425 ... 620
- Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA/International Factors SpA (Cauza C-295/97) [1999] ECR I-3735 ... 1292
- Industrie des Poudres Sphériques/Consiliul (Cauza T-2/95) [1998] ECR II-3939 ... 586
- Industrie des Poudres Sphériques/Consiliul și Comisia (Cauza C-458/98) [2000] ECR I-8147 ... 611
- Infront WM AG/Comisia (Cauza T-33/01) [2005] ECR II-5897 ... 584
- Inizan/Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine (Cauza C-56/01) [2003] ECR I-12403 ... 922

- INPS/Bruno, Petini, Lotti, Mateucci (Cauza C-395 și 396/08) [2010] ECR I-5119 ... 1069
- Inspecteur van de Belastingdienst/X BV (Cauza C-429/07) [2009] ECR I-4833 ... 1182
- Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (Cauza C-509/12) EU:C:2012:54 ... 919
- Integrity/Rouvray (Cauza C-373/89) [1990] ECR-4243 ... 1072
- Intel Corp/Comisia Europeană (Cauza T-286/09) EU:T:2014:547 ... 1217
- Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallone (Cauza C-129/96) [1997] ECR I-7411 ... 228, 235
- Interedil (Cauza C-396/09) [2011] ECR I-9915 ... 304
- Intermills SA/Comisia (Cauza 323/82) [1984] ECR 809 ... 1273, 1276, 1283, 1284, 1288, 1289
- Intermodal Transports BV/Staatsecretaris van Financien (Cauza 495/03) [2005] ECR I-8151 ... 539, 540
- International Fruit Company/Comisia (Cauzele 41-44/70) [1971] ECR 411 ... 578, 581
- International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit (Nr. 2) (Cauzele 51-54/71) [1971] ECR 1107 ... 746
- International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit (Cauzele 21-24/72) [1972] ECR 1219 ... 404-6
- International Jet Management GmbH (Cauza C-628/11) EU:C:2014:171 ... 926
- International Mail Spain SL/Administración del Estado și Correos (Cauza C-162/06) [2007] ECR I-9911 ... 1265
- International Procurement Services/Comisia (Cauza T-175/94) [1996] ECR II-729 ... 660
- International Transport Workers Federation/Viking Line (Cauza C-438/05) [2007] ECR I-10779 ... 216, 465, 624, 832, 890-1, 913, 1132
- Internationale Handelsgesellschaft (Cauza 11/70) [1970] ECR 1125 ... 301, 314, 346, 347, 430, 435, 468, 1120
- Internationaler Hilfsfonds eV/Comisia Europeană (Cauza T-300/10) EU:T:2012:247 ... 638
- Interporc Im-und Export GmbH/Comisia (Cauza C-41/00) [2003] ECR I-2125 ... 638, 648
- Intertanko și alții (Cauza C-308/06) [2008] ECR I-4057 ... 412, 416
- Interzuccheri SpA/Ditta Rezzano e Cavassa (Cauza 105/76) [1977] ECR 1029 ... 736, 739, 740
- Inuit Tapiriit Kanatami/Comisia (Cauza T-526/10) EU:T:2013:215 ... 110
- Inuit Tapiriit Kanatami/Parlamentul și Consiliul (Cauza C-583/11 P) EU:C:2013:625 ... 591, 592-4, 597, 599, 600
- Inzirillo (Cauza 63/76) [1976] ECR 2057 ... 868
- Ioan Tatu/Statul român prin Ministerul Finanțelor și Economiei (Cauza C-402/09) [2011] ECR I-2711 ... 724, 726
- Ireks-Arkady/Consiliul și Comisia (Cauza 238/78) [1979] ECR 2955 ... 670
- Irlanda/Parlamentul European și Consiliul (Cauza C-301/06) [2008] ECR I-593 ... 689
- Irish Cement/Comisia (Cauzele 166 și 220/86) [1988] ECR 6473 ... 602
- Irish Farmers' Association/Minister for Agriculture, Food and Forestry (Irlanda) și AG (Cauza C-22/94) [1997] ECR I-1809 ... 629
- Irish Sugar plc/Comisia (Cauza C-497/99 P) [2001] ECR I-5333 ... 1196
- Irish Sugar plc/Comisia (Cauza T-228/97) [2001] ECR I-5333 ... 1196, 1203, 1217, 1220
- Istituto Chemioterapico Italiano SpA și Commercial Solvents (Cauzele 6 și 7/73) [1974] ECR 223 ... 1056, 1061, 1065, 1072, 1073
- Italian Flat Glass: Società Italiana Vetro/Comisia (Cauzele T-68, 77-78 și 78/89) [1992] ECR I-1403 ... 1188, 1206, 1207
- Italian State/Gilli și Andres (Cauza 788/79) [1980] ECR 2071 ... 755, 786
- Italia/Comisia (Cauza 173/73) [1974] ECR 709 ... 1272, 1277
- Italia/Comisia (Cauza 41/83) (British Telecommunications) [1985] ECR 873 ... 1192, 1195, 1265
- Italia/Comisia (Cauza C-303/88) [1991] ECR I-1433 ... 1274
- Italia/Comisia (Cauza C-305/89) [1991] ECR I-1635 ... 1274
- Italia/Comisia (Cauza C-47/90) [1992] ECR I-4145 ... 1289
- Italia/Comisia (Cauza C-47/91) [1994] ECR I-4635 ... 1286
- Italia/Comisia (Cauza C-6/97) [1999] ECR I-2981 ... 1273
- Italia/Comisia (Cauza C-310/99) [2002] ECR I-2289 ... 1271, 1278
- Italia/Comisia (Cauza C-400/99) [2001] ECR I-7303 ... 1289
- Italia/Comisia (Cauza T-222/04) [2009] ECR II-1877 ... 1285
- Italia/Comisia (Cauza T-211/05) [2009] ECR II-2777 ... 1278
- Italia/Înalta Autoritate (Cauza 2/54) [1954-6] ECR 37 ... 648
- Italia și SIM 2 Multimedia SpA/Comisia (Cauzele C-328 și 399/00) [2003] ECR I-4035 ... 1276

- ITC Innovative Technology Center
GmbH/Bundesagentur für Arbeit (Cauza C-208/05)
[2007] ECR I-181 ... 855, 994, 1064
- ITT Promedia NV/Comisia (Cauza T-111/96) [1998]
ECR II-2937 ... 460, 1203
- Ivansson (Cauza C-307/13) EU:C:2014:258 ... 242
- J McB/LE (Cauza C-400/10 PPU) [2010] ECR I-8965
... 432, 458, 463
- Jackson/Chief Adjudication Officer (Cauzele C-63-
64/91) [1992] ECR I-4737 ... 238, 1036, 1038
- Jacques Damseaux/Belgia (Cauza C-128/08) [2009]
ECR I-6923 ... 806
- Jägerskiöld/Gustafsson (Cauza C-97/98) [1999]
ECR I-7319 ... 887
- Jamal Ouariachi/Comisia (Cauza T-124/04) [2005]
ECR II-4653 ... 664
- Jamställdhetsombudsmannen/Örebro läns landsting
(Cauza C-236/98) [2000] ECR I-2189 ... 1009, 1011,
1029, 1070, 1083
- Janecek (Cauza C-237/07) [2008] ECR I-6221 ... 275
- Jany (Cauza C-268/99) [2001] ECR I-8615 ... 208, 380,
855, 878, 879, 888, 928
- JCB Service/Comisia (Cauza T-67/01) [2004] ECR II-49
... 1170, 1172
- Jean Harpegnies (Cauza C-400/96) [1998] ECR I-5121
... 783
- Jean-Paul François/Comisia (Cauza T-307/01) [2004]
ECR II-1669 ... 670
- Jeltes (Cauza C-443/11) EU:C:2013:224 ... 850
- Jenkins/Kingsgate (Clothing Productions) Ltd (Cauza
96/80) [1981] ECR 911 ... 1056
- Jeremy F (Cauza C-168/13 PPU) EU:C:2013:358 ... 433,
458, 463
- Jersey Produce Marketing Association Ltd/States of
Jersey și Jersey Potato Marketing Board (Cauza
C-293/02) [2005] ECR I-9543 ... 716, 756
- Jesse Saint Prix (Cauza C-507/12) EU:C:2014:2007
... 859, 864, 1041
- Jetair NV (Cauza C-599/12) EU:C:2014:144 ... 228
- Jia/Migrationsverket (Cauza C-1/05) [2007] ECR I-1
... 860, 867, 873
- Jiménez Melgar/Ayuntamiento de los Barrios (Cauza
C-438/99) [2001] ECR 6915 ... 231, 1033, 1042
- Job Centre Coop arl (Cauza C-55/96) [1997] ECR I-7119
... 1260
- Jobcenter Berlin Neukölln/Alimanovic (Cauza C-67/14)
... 959, 988
- John Walker/Ministeriet for Skatter (Cauza 243/84)
[1986] ECR 875 ... 731
- Johnson/Chief Adjudication Officer (Cauza C-31/90)
[1991] ECR I-3723 ... 1037
- Johnson/Chief Adjudication Officer (II) (Cauza
C-410/92) [1994] ECR I-5483 ... 263, 1079
- Johnston/Chief Constable of the RUC (Cauza 222/84)
[1986] ECR 1651 ... 232, 257, 432, 460, 1059-61
- Jokela și Pitkaranta (Cauzele C-9 și 118/97) [1998]
ECR I-6267 ... 524
- Jongeneel Kaas/Tărilor de Jos și Stichting Centraal
Organ Zuivelcontrole (Cauza 237/82) [1984]
ECR 483 ... 756
- Jonkman și alții (Cauza C-231-233/06) [2007]
ECR I-5149 ... 1012
- Jørgensen/Foreningen af Specialloeger (Cauza
C-226/98) [2000] ECR I-2447 ... 1049
- Jörn Petersen/Landesgeschäftsstelle des
Arbeitsmarktservice Niederösterreich (Cauza
C-228/07) [2008] ECR I-6989 ... 838, 846
- Jörös (Cauza C-397/11) EU:C:2013:340 ... 269
- Josemans (Marc Michel)/Burgemeester van
Maastricht (Cauza C-137/09) [2010] ECR I-13019
... 928
- JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust
plc/Comisiaers of HM Revenue and Customs
(Cauza C-363/05) [2007] ECR I-5517 ... 227
- Julian Hernández (Cauza C-198/13) EU:C:2014:2055
... 468, 470
- Julius Kind KG/CEE (Cauza 106/81) [1982] ECR 2885
... 655
- Kaba/Home Secretary (Cauza C-356/98) [2000]
ECR I-2623 ... 845
- Kaba/Home Secretary (Cauza C-466/00) [2003]
ECR I-2219 ... 478
- Kabel Deutschland Vertrieb/Niedersächsische
Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk
(Cauza C-336/07) [2008] ECR I-10889 ... 462, 464
- Kadi/Consiliul și Comisia (Cauza T-315/01) [2005]
ECR II-3649 ... 434
- Kadi/Comisia și Consiliul (Cauza T-85/09) [2010]
ECR II-5177 ... 434, 451, 454
- Kadi (Yassin Abdullah) și Al Barakaat International
Foundation/Consiliul și Comisia (Kadi I) (Cauzele
C-402 și 415/05 P) [2008] ECR I-6351 ... 273, 387,
390, 402, 404, 420, 426, 434, 451, 452-4, 576, 621,
992
- Kadi II (Cauzele C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P)
EU:C:2013:518 ... 390, 434, 451, 454
- Kaefer și Procacci/Franța (Cauza C-100/89) [1990]
ECR I-4647 ... 526
- Kahla Thüringen Porzellan GmbH/Comisia (Cauza
T-20/03) [2008] ECR II-2305 ... 1274, 1282, 1283

- Kahn Scheepvaart BV/Comisia (Cauza T-398/94) [1996] ECR II-477 ... 582, 604
- Kahveci și Inan (Cauzele C-7 și 9/10) EU:C:2012:180 ... 310
- Kakavetos-Fragkopoulou AE Epexergasias kai Emporias Stafidas (Cauza C-161/09) EU:C:2011:110 ... 213, 756
- Kalanke/Freie Hansestadt Bremen (Cauza C-450/93) [1995] ECR I-3051 ... 70, 633, 1073-6
- Kalliope Schöning-Kougebetopolou/Freie und Hansestadt Hamburg (Cauza C-15/96) [1998] ECR I-47 ... 290, 846
- Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art Ltd (Cauza C-167/01) [2003] ECR I-10155 ... 551, 907
- Kamino International Logistics BV (Cauzele C-129 și 130/13) EU:C:2014:2041 ... 276
- Kampelmann/Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Cauzele C-253-258/96) [1997] ECR I-6907 ... 232
- Kampffmeyer/Comisia (Cauzele 5, 7 și 13-24/66) [1967] ECR 245 ... 670, 672
- Kampffmeyer/Comisia și Consiliul (Cauzele 56-60/74) [1976] ECR 711 ... 669
- Kanal 5 Ltd și TV 4 AB/Föreningen STIM upa (Cauza C-52/07) [2008] ECR I-9275 ... 1195, 1271
- Kapasakalis/Grecia (Cauzele C-225-227/95) [1998] ECR I-4329 ... 850, 902, 945
- Kapferer/Schlank și Schink (Cauza C-234/04) [2006] ECR I-2585 ... 266, 270, 305, 536
- Karlsson (Cauza C-292/97) [2000] ECR I-2737 ... 462
- Karner/Troostwijk (Cauza C-71/02) [2004] ECR I-3025 ... 465
- Kärntner Landesregierung (Cauza C-594/12) EU:C:2014:238 ... 508
- Kattner Stahlbau GmbH/Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft (Cauza C-350/07) [2009] ECR I-1513 ... 1132
- Kayserberg SA/Comisia (Cauza T-290/94) [1997] ECR II-2137 ... 1237
- KB/NHS (Cauza C-117/01) [2004] ECR I-541 ... 1051, 1054
- Keck și Mithouard (Cauza C-267 și 268/91) [1993] ECR I-6097 ... 69, 757, 760, 761, 763, 765, 767, 849, 899, 939
- Keiffer și Thill (Cauza C-114/96) [1997] ECR I-3629 ... 744
- Kelly (Patrick)/NUI (Cauza C-104/10) EU:C:2011:506 ... 257, 458, 463, 1020, 1084
- Kemikalieinspektionen/Toolbox Alpha AB (Cauza C-473/98) [2000] ECR I-5681 ... 623
- Kempf/Staatsecretaris van Justitie (Cauza 139/85) [1986] ECR 1741 ... 837
- Ker-Optika bt/ÁNTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézete (Cauza C-108/09) [2010] ECR I-12213 ... 766
- Kerckhaert și Morres/Belgia (Cauza C-513/04) [2006] ECR I-10967 ... 806
- Kergall/Common Assembly (Cauza 1/55) [1955] ECR 151 ... 675
- Kesko Oy/Comisia (Cauza T-22/97) [1999] ECR II-3775 ... 1235
- Kiiski (Cauza C-116/06) [2007] ECR I-7643 ... 1043
- Kiriaki Angelidaki și alții/Organismos Nomarchiakís Autodioikisis Rethymnis (Cauzele C-378-380/07) [2009] ECR I-3071 ... 228, 256, 274
- Kirsammer-Hack/Nurhan Sidal (Cauza C-189/91) [1993] ECR I-6185 ... 1069, 1070
- Kirruna SL și Elisa Vigano/Red Elite de Electrodomesticos SA (Cauza C-313/07) [2008] ECR I-7907 ... 551
- Klas Rosengren/Rikssaklagaren (Cauza C-170/04) [2007] ECR I-4071 ... 755, 782
- Kleist (Cauza C-356/09) EU:C:2010:703 ... 1055
- KME Germany și alții/Comisia (Cauza C-272/09) EU:C:2011:810 ... 456
- Knauf Gips KG/Comisia Europeană (Cauza C-407/08) [2010] ECR I-6375 ... 456, 611
- Kneissl Dachstein Sportartikel AG/Comisia (Cauza T-110/97) ECR II-2881 ... 1290
- Knoors/Secretary of State for Economic Affairs (Cauza 115/78) [1979] ECR 399 ... 901
- Köbler/Republica Austria (Cauza C-224/01) [2003] ECR I-10239 ... 271, 289, 290, 291, 506, 561
- Kofoed/Skatteministeriet (Cauza C-321/05) [2007] ECR I-5795 ... 218, 240
- Kofsia Italia (Cauza C-1/99) [2001] ECR I-207 ... 273
- Kohl/Ringelhan (Cauza 177/83) [1984] ECR 3651 ... 778
- Kohl/Union des Caisses de Maladie (Cauza C-158/96) [1998] ECR I-1931 ... 920-2, 935, 937
- Koller (Cauza C-118/09) [2010] ECR I-13627 ... 902, 914
- Kolpinghuis Nijmegen (Cauza 80/86) [1987] ECR 3969 ... 239
- KommAustria/ORF (Cauza C-195/06) [2007] ECR I-8817 ... 930
- Kondova (Cauza C-235/99) [2001] ECR I-6557 ... 208, 380
- Kone/Comisia (Cauza C-510/11 P) EU:C:2013:696 ... 433
- Kone AG/OBB Infrastruktur (Cauza C-557/12) EU:C:2014:1317 ... 265, 266, 273, 286, 289, 1184
- KONGRA-GE/Consiliul (Cauza T-253/04) [2008] ECR II-46 ... 451
- Koninklijke Kaasfabriek Eysen BV (Cauza 53/80) [1981] ECR 409 ... 781, 789

- Konkurrensverket/TeliaSonera Sverige AB (Cauza C-52/09) [2011] ECR I-527 ... 1203, 1219
- Konle/Austria (Cauza C-302/97) [1999] ECR I-3099 ... 284, 805, 898
- Konstantinides (Cauza C-475/11) EU:C:2013:542 ... 944
- Konstantinidis/Stadt Altensteig (Cauza C-168/91) [1993] ECR I-1191 ... 464
- Konstantinos Adelener/Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) (Cauza C-212/04) [2006] ECR I-6057 ... 236
- Konsumentombudsmannen (KO)/De Agostini (Svenska) Forlag AB și TV-Shop i Sverige AB (Cauzele C-34-36/95) [1997] ECR I-3843 ... 762, 764, 765, 770, 773, 785, 786, 798, 899
- Konsumentombudsmannen (KO)/Gourmet International Products AB (GIP) (Cauza C-405/98) [2001] ECR I-1795 ... 765, 766, 770, 773, 786, 887
- Kording/Senator für Finanzen (Cauza C-100/95) [1997] ECR I-5289 ... 1036
- Kortas (Cauza C-319/97) [1999] ECR I-3143 ... 227
- Koster (Cauza 25/70) [1970] ECR 1161 ... 137, 141
- Kowalska/Freie und Hansestadt Hamburg (Cauza C-33/89) [1990] ECR I-2591 ... 259, 1009, 1069, 1078
- Kozłowski, Proceedings concerning a European Arrest Warrant (Cauza C-66/08) [2008] ECR I-6041 ... 1119
- Kraaijeveld (Cauza C-72/95) [1996] ECR I-5403 ... 208, 227, 248
- Kramer (Cauzele 3, 4 și 6/76) [1976] ECR 1279 ... 87, 88, 364, 423, 486
- Kranemann/Land-Rheinland Westfalen (Cauza C-109/04) [2005] ECR I-2421 ... 838
- Kraus/Land Baden-Württemberg (Cauza C-19/92) [1993] ECR I-1663 ... 899, 902
- Kreil/Republica Germania (Cauza C-285/98) [2000] ECR I-69 ... 622, 1059, 1061, 1062
- Kremzow/Austria (Cauza C-299/95) [1997] ECR I-2629 ... 432, 469, 850, 967
- Krid/WAVTS (Cauza C-103/94) [1995] ECR I-719 ... 411
- Křižan (Cauza C-416/10) EU:C:2013:8 ... 212, 275, 304, 469, 528
- Krohn & Co Import-Export GmbH & Co KG/Comisia (Cauza 175/84) [1986] ECR 753 ... 674
- Krombach/Bamberski (Cauza C-7/98) [2000] ECR I-1935 ... 456
- Kruger GmbH (Cauza C-334/95) [1997] ECR I-4517 ... 262, 534
- Kruidvart BVBA/Comisia (Cauza C-70/97) [1998] ECR I-7183 ... 586
- Küçükdeveci (Seda)/Swedex GmbH (Cauza C-555/07) EU:C:2010:365 ... 218, 219, 221, 471, 632, 1004, 1050, 1052, 1066
- Kühne și Heitz (Cauza C-453/00) [2004] ECR I-837 ... 269, 270, 301, 476, 535, 536, 561
- Kuijter/Consiliul (Cauza T-211/00) [2002] ECR II-485 ... 638
- Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation/Lewark (Cauza 457/93) [1996] ECR I-243 ... 1009, 1069
- Kus (Cauza C-237/91) [1992] ECR I-6781 ... 411
- Kušíonová (Cauza C-34/13) EU:C:2014:2189 ... 433
- Kuso (C-614/11) EU:C:2013:544 ... 232
- Kutz-Bauer/Freie und Hansestadt Hamburg (Cauza C-187/00) [2003] ECR I-2741 ... 1070
- Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV/Comisia (Cauzele 67, 68 și 70/85) [1988] ECR 219 ... 1276, 1277
- KYDEP/Consiliul și Comisia (Cauza C-146/91) [1994] ECR I-4199 ... 660
- La Cinq SA/Comisia (Cauza T-44/90) [1992] ECR II-1 ... 615, 1183
- Lăără (Cauza C-124/97) [1999] ECR I-6067 ... 624, 929
- Laboratoires Boiron SA/URSSAF de Lyon (Cauza C-526/04) [2006] ECR I-7529 ... 272, 1276
- Laboratori Bruneau Srl/Unità Sanitaria Locale RM/24 de Monteotondo (Cauza C-351/88) [1991] ECR I-3641 ... 1295
- Lafarge SA/Comisia Europeană (Cauza C-413/08) [2010] ECR I-5361 ... 614
- Laga/Comisia (Cauza T-93/95) [1998] ECR II-195 ... 653
- Lagardere SCA și Canal SA/Comisia (Cauza T-251/00) [2002] ECR II-4825 ... 628
- Lair (Cauza 39/86) [1988] ECR 3161 ... 870, 871, 981
- Lamaire NV/Nationale Dienst voor Afzet van Land-en Tuinbouwprodukten (Cauza C-130/93) [1994] ECR I-3215 ... 717, 737
- Lämmerzahl GmbH/Freie Hansestadt Bremen (Cauza C-241/06) [2008] ECR I-8415 ... 271
- Lancôme/Etos (Cauza 99/79) [1980] ECR 2511 ... 1183
- Land Baden-Württemberg/Tsakouridis (Cauza C-145/09) [2010] ECR I-11979 ... 465, 466, 859, 880, 881, 993, 994
- Land Nordrhein-Westfalen/Beata Pokrzeptowicz-Meyer (Cauza C-162/00) [2002] ECR I-1049 ... 380
- Land Oberösterreich și Austria/Comisia (Cauzele T-366/03 și 253/04) [2005] ECR II-4005 ... 579
- Land Oberösterreich și Austria/Comisia (Cauzele C-439 și 454/05) [2007] ECR I-7141 ... 692
- Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland (Cauza C-24/95) [1997] ECR I-1591 ... 264, 1294

- LandbruksministerieT-EF-Direktoratet/Steff-
Houlberg Export (Cauza C-366/95) [1998]
ECR I-2661 ... 264
- Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-
Westfalen/Lubor Gaal (Cauza 7/94) [1996]
ECR I-1031 ... 872
- Landtová Case C-399/09 EU:C:2011:415 ... 344
- Langnese-Iglo GmbH/Comisia (Cauza T-7/93) [1995]
ECR II-1533 ... 1148, 1174, 1175
- Lankhorst-Hohorst GmbH/Finanzamt Steinfurt
(Cauza C-324/00) [2002] ECR I-11779 ... 903
- Larsson/Dansk Handel & Services (Cauzele C-400/95)
[1997] ECR I-2757 ... 1033
- Larsy/INASTI (Cauza C-118/00) [2001] ECR I-5063
... 270, 291, 292, 304
- Las/PSA Antwerp (Cauza C-202/11) EU:C:2013:239
... 349, 848
- Laval (Cauza C-341/05) [2007] ECR I-11677 ... 465, 890,
892, 900, 933-4, 950, 953
- Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg (Cauza
66/85) [1986] ECR 2121 ... 837, 841, 855, 857
- Lebon (Cauza 316/85) [1987] ECR 281 ... 844, 867,
873, 986, 988
- Lebrun (Cauza C-538/10) EU:C:2011:614 ... 470
- Leclerc/Au Blé Vert (Cauza 229/83) [1985] ECR I
... 778, 1269
- Leclerc-Siplec/TFI Publicité și M6 Publicité (Cauza
C-412/93) [1995] ECR I-179 ... 550, 551, 762, 764,
770, 775
- Lefebvre Frère et Souer SA/Comisia (Cauza 206/87)
[1989] ECR 275 ... 582
- Lehtonen/FRBSB (Cauza C-176/96) [2000] ECR I-2681
... 848, 851, 920
- Leichtle/Bundesanstalt für Arbeit (Cauza C-8/02)
[2004] ECR I-2641 ... 899, 935
- Leitner/TUI Deutschland (Cauza C-168/00) [2002]
ECR I-2631 ... 238
- Lemmens (Cauza C-226/97) [2000] ECR I-3711 ... 242
- Lenz/Finanzlandesdirektion für Tirol (Cauza C-315/02)
[2004] ECR I-7063 ... 807
- Leone/Garde des Sceaux și alții (Cauza C-173/13)
EU:C:2014:2090 ... 1013, 1048, 1056, 1075, 1079
- Les Laboratoires Servier/Comisia (Cauza T-147/00)
[2003] ECR II-85 ... 644
- Lesoochranské zoskupenie (Uršii bruni) (Cauza
C-240/09) [2011] ECR I-1255 ... 413, 418
- Leth (Cauza C-420/11) EU:C:2013:166 ... 289
- Leur-Bloem/Inspecteur der
Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2
(Cauza C-28/95) [1997] ECR I-4161 ... 524
- Levez/Jennings Ltd (Cauza C-326/96) [1998]
ECR I-7835 ... 263, 276-8, 1080
- Levin/Staatssecretaris van Justitie (Cauza 53/81)
[1982] ECR 1035 ... 835, 836
- Lewen/Denda (Cauza C-333/97) [1999] ECR I-7243
... 1008, 1043, 1048
- Libert (Cauzele C-197 și 203/11) EU:C:2013:288 ... 851,
898, 948, 1276
- Lidl Italia (Cauza C-303/04) [2005] ECR I-7865 ... 694
- Lidl Magyarország Kereskedelmi bt/Nemzeti
Hírközlési Hatóság Tanácsa (Cauza C-132/08)
[2009] ECR I-3841 ... 784
- Ligur Carni Srl/Unità Sanitaria Locale No XV di
Genova (Cauzele C-277, 318 și 319/91) [1993]
ECR I-6621 ... 784
- Liivimaa Lihaveis MTÜ (Cauza C-562/12)
EU:C:2014:2229 ... 273
- Lilly Industries Ltd/Comisia (Cauza T-120/96) [1998]
ECR II-2571 ... 575
- Limburgse Vinyl Maatschappij NV/Comisia (Cauzele
T-305/94) [1999] ECR II-931 ... 478, 1134, 1135
- Lindman (Cauza C-42/02) [2003] ECR I-13519 ... 928
- Lindorfer/Consiliul (Cauza C-227/04) [2007]
ECR I-6767 ... 1050, 1052, 1053
- Lindqvist (Cauza C-101/01) [2003] ECR I-12971 ... 462
- Lisrestal/Comisia (Cauza T-450/93) [1994] ECR II-1177
... 610
- Littlewoods Retail Ltd și alții (Cauza C-591/10)
EU:C:2012:478 ... 226, 276, 721
- LN/Styrelsen for Videregående Uddannelser og
Uddannelsessstøtte (Cauza C-46/12) EU:C:2013:97
... 841, 842, 892
- Lodewijk Gysbrechts și Santurel Inter BVBA (Cauza
C-205/07) [2008] ECR I-9947 ... 756, 771, 785
- Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en
Visserij (Cauza C-476/99) [2002] ECR I-2891 ... 1009,
1032, 1072, 1074
- London Borough of Harrow/Nimco Hassan Ibrahim și
Secretary of State for the Home Department
(Cauza C-310/08) [2010] ECR I-1065 ... 873, 976, 994
- Lopes Da Silva Jorge (Cauza C-42/11) EU:C:2012:517
... 239
- Lord Inglewood/Parlamentul European (Cauzele
T-229 și 276/11) EU:T:2013:127 ... 625
- Lourenço Dias/Director da Alfandega do Porto
(Cauza C-343/90) [1992] ECR I-4673 ... 551, 552
- Louwage/Comisia (Cauza 148/73) [1974] ECR 81
... 628
- LPN și Finlanda/Comisia (Cauzele C-514 și 605/11 P)
EU:C:2013:738 ... 486, 641
- Lubricantes y Carburantes Galáicos SL/GALP Energia
(Cauza C-506/07) [2009] ECR I-134 ... 1178

- Lucas Emilio Sanz de Lera (Cauzele C-163, 165 și 250/94) [1995] ECR I-4821 ... 804
- Lucien Ortscheit GmbH/Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH (Cauza C-320/93) [1994] ECR I-5243 ... 798
- Ludomira Neeltje/Barbara Houtwipper (Cauza C-293/93) [1994] ECR I-429 ... 788
- Luisi și Carbone/Ministero del Tesoro (Cauzele 286/82 și 26/83) [1984] ECR 377 ... 920, 926
- Lütticke (I) (Cauza 48/65) [1966] ECR 19 ... 494
- Lütticke/Comisia (Cauza 4/69) [1971] ECR 325 ... 668, 671
- Lütticke/Hauptzollamt Saarlouis (Cauza 57/65) [1966] ECR (Sp Ed) 205 ... 208, 723, 736
- Luxemburg/Linster (Cauza C-287/98) [2000] ECR I-6917 ... 209, 227
- Luxemburg/Parlamentul European și Consiliul (Cauza C-176/09) [2011] ECR I-3727 ... 104
- Luxemburg/Parlamentul și Consiliul (Cauza C-168/98) [2000] ECR I-9131 ... 941
- Lyyski/Umea Universitet (Cauza C-40/05) [2007] ECR I-99 ... 849
- M (Cauza C-398/12) EU:C:2014:1057 ... 433
- M'Bodj/Belgia (Cauza C-542/13) EU:C:2014:2452 ... 432
- Maas/Comisia (Cauza T-81, 82 și 83/07) [2009] ECR II-2411 ... 1278, 1294
- McCarthy (Cauza C-202/13) EU:C:2014:2450 ... 960
- McCarthy/Home Secretary (Cauza C-434/09) [2011] ECR I-3375 ... 958, 960, 971-3, 995
- McCauley/Pharmaceutical Society of Ireland (Cauza C-221/05) [2006] ECR I-6869 ... 941
- McDermott și Cotter/Minister for Social Welfare și AG (Cauza 286/85) [1987] ECR 1453 ... 260
- McDonough/Ryanair (Cauza C-12/11) EU:C:2013:43 ... 450
- Macarthys/Smith (Cauza 129/79) [1980] ECR 1275 ... 1055
- Maciej Brzezinski/Dyrektor Izby Celnej w Warszawie (Cauza C-313/05) [2007] ECR I-513 ... 723, 724
- MacQuen (Cauza C-108/96) [2001] ECR I-837 ... 899, 902, 937
- Magorrian și Cunningham/Eastern Health and Social Services Board (Cauza C-246/96) [1997] ECR I-7153 ... 263, 1012, 1080
- Maks Pen EOOD (Cauza C-18/13) EU:C:2014:69 ... 238
- Maizena/Consiliul (Cauza 139/79) [1980] ECR 3393 ... 59
- Malom I (Cauza C-135/13) EU:C:2014:327 ... 223
- Manfredi/Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (Cauzele C-295-298/04) [2006] ECR I-6619 ... 258, 265, 271, 278, 279, 286, 292, 1184
- Mangold/Helm (Cauza C-144/04) [2005] ECR I-9981 ... 217-9, 246, 471, 551, 632, 1004, 105-3, 1063, 1065
- Mannesmannröhren-Werke/Comisia (Cauza T-112/98) [2001] ECR II-729 ... 432, 436, 456, 457
- Manninen (Cauza C-319/02) [2004] ECR I-7477 ... 807
- Mantello (Cauza C-261/09) [2010] ECR I-11477 ... 1118
- Maria Simitzi/Municipality of Kos (Cauzele 485 și 486/93) [1995] ECR I-2655 ... 716
- Marimex SpA/Italian Finance Administration (Cauza 29/72) [1972] ECR 1309 ... 717
- Mario Vital Pérez/Ayuntamiento de Oviedo (Cauza C-416/13) EU:C:2014:2371 ... 1063, 1067
- Markku Sahlstedt/Comisia (Cauza C-362/06) [2009] ECR I-2903 ... 584
- Marks & Spencer plc/Comisia de Customs and Excise (Cauza C-62/00) [2002] ECR I-6325 ... 228, 254, 271
- Marks & Spencer plc/Comisia de Customs and Excise (Cauza C-309/06) [2008] ECR I-2283 ... 255, 294, 722
- Marks & Spencer plc/Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes) (Cauza C-446/03) [2005] ECR I-10837 ... 912
- Markus Stoß (Cauzele C-316, 358-360, 409-410/07) [2010] ECR I-8069 ... 928
- Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentación SA (Cauza C-106/89) [1990] ECR I-4135 ... 236-8, 557
- Marrosu și Sardino/Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (Cauza C-53/04) [2006] ECR I-7213 ... 232
- Marschall (Hellmut)/Land Nordrhein Westfalen (Cauza C-409/95) [1997] ECR I-6363 ... 63, 70, 633, 1073-7
- Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) (Cauza 152/84) [1986] ECR 723 ... 229-33, 247, 259, 1036
- Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Nr. 2) (Cauza C-271/91) [1993] ECR I-4367 ... 238, 259, 1029, 1079
- Martens/Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Cauza C-359/13) EU:C:2015:118 ... 984, 994
- Martin Luksan/Petrus van der Let (Cauza C-277/10) EU:C:2012:65 ... 408, 463
- Martin Martin/EDP Editores SL (Cauza C-227/08) EU:C:2009:792, 2009 ECR I-11939 ... 269, 528
- Martinez, Gaulle, Front National și Bonino/Parlamentul European (Cauzele T-222, 327 și 329/99) [2001] ECR II-2823 ... 436

- Martinez Sala/Freistaat Bayern (Cauza C-85/96) [1998] ECR I-2691 ... 975, 976
- Maruko (Cauza C-267/06) [2008] ECR I-1757 ... 437, 1021, 1025, 1052, 1053
- Mascolo (Cauzele C-22/13, C-61-63/13 și C-418/13) EU:C:2014:2401 ... 256
- Masdar (UK) Ltd/Comisia (Cauza T-333/03) [2006] ECR II-4377 ... 660, 676
- Maso și Gazzetta/IPNS (Cauza C-373/95) [1997] ECR I-4051 ... 293
- MasterCard/Comisia (Cauza T-111/08) EU:T:2012:260 ... 1152
- Matra/Comisia (Cauza C-225/91) [1993] ECR I-3203 ... 1273, 1290
- Mattern și Cikotic (Cauza C-10/05) [2006] ECR I-3145 ... 838, 868
- Matteucci/Communaute Francaise de Belgique (Cauza 235/87) [1988] ECR 5589 ... 423, 870
- Mattheus (Cauza 93/78) ... 552
- Mattila/Consiliul și Comisia (Cauza C-353/01) [2004] ECR I-1073 ... 620, 638
- Mau (Cauza C-160/01) [2003] ECR I-4791 ... 235
- Mauri/Ministero delle Giustizia (Cauza C-250/03) [2005] ECR I-1267 ... 1269
- Maurin (Cauza C-144/95) [1996] ECR I-2909 ... 469
- Maurits Casteels (Cauza C-379/09) EU:C:2011:131 ... 216, 832, 849, 852
- Mayer/Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (Cauza C-356/03) [2005] ECR I-295 ... 1044
- Mayr (Cauza C-506/06) [2008] ECR I-1017 ... 1033
- Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH/Comisia (Cauza T-347/94) [1998] ECR II-1751 ... 432, 456, 457
- Mazzoleni, Guillaume (Cauza C-165/98) [2001] ECR I-2189 ... 933, 940
- ME/Refugee Applications Commissioner și Minister for Justice and Law Reform (Cauza C-493/10) EU:2011:865 ... 469
- Meca-Medina și Majcen/Comisia (Cauza C-519/04) [2006] ECR I-6991 ... 1160
- Mediaset SpA/Comisia Europeană (Cauza T-177/07) [2010] ECR II-2341 ... 613, 614
- Mediaset SpA/Ministero dello Sviluppo economico (Cauza C-69/13) EU:C:2014:71 ... 1294
- Medici Grimm KG/Consiliul (Cauza T-7/99) [2000] ECR II-2671 ... 626, 676
- MedioCurso-Etabecimento de Ensino Particular Ltd/Comisia (Cauza C-462/98) [2000] ECR I-7183 ... 610
- MedipaC-Kazantzidis AE/Venizeleio-Pananeio (PE.S.Y.KRITIS) (Cauza C- 6/05) [2007] ECR I-4557 ... 232
- Meerts (Cauza C-116/08) [2009] ECR I-10063 ... 1047
- Mehibas Dordtselaan BV/Comisia (Cauza T-290/97) [2000] ECR II-15 ... 628
- Meiko-Konservenfabrik/Republica Federală Germania (Cauza 224/82) [1983] ECR 2539 ... 626
- Meiland Azewijn BV/Hauptzollamt Duisburg (Cauza C-292/02) [2004] ECR I-7905 ... 227
- Meilicke (Cauza C-262/09) EU:C:2011:438 ... 272
- Meilicke, Wiede, Stoffler/Finanzamt Bonn-Innstedt (Cauza C-292/04) [2007] ECR I-1835 ... 807
- Meints/Minister van Landbouw (Cauza C-57/96) [1997] ECR I-6689 ... 844
- Meister/Speech Design Carrier Systems (Cauza C-415/10) EU:C:2012:217 ... 257, 1019, 1084
- Melki și Abdeli (Cauzele C-188-189/10) EU:C:2010:363 ... 304, 305
- Melkunie BV (Cauza 97/83) [1984] ECR 2367 ... 789
- Melli Bank plc/Consiliul (Cauzele T-246 și 332/08) [2009] ECR II-2629 ... 643
- Melloni (Stefano)/Ministerio Fiscal (Cauza C-399/11) EU:C:2013:107 ... 349, 448-50, 463, 468, 1119, 1120
- Merci Convensionali Porto di Genova SpA/Siderurgica Gabriella SpA (Cauza C-179/90) [1991] ECR I-5889 ... 1260, 1264, 1266
- Merck & Co Inc/Comisia (Cauza T-60/96) [1997] ECR II-849 ... 582
- Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos/Merck & Co (Cauza C-431/05) [2007] ECR I-7001 ... 373, 419
- Merida/Republica Germania (Cauza C-400/02) [2004] ECR I-8471 ... 847
- Merkur-Aussenhandels GmbH/Comisia (Cauza 43/72) [1973] ECR 1055 ... 655
- Meroni/Înalta Autoritate (Cauza 9/56) [1957-1958] ECR 133 ... 77, 606
- Meroni/Înalta Autoritate (Cauzele 21-26/61) [1962] ECR 73 ... 603
- Metallgesellschaft Ltd/Internal Revenue (Cauzele C-397 și 410/98) [2001] ECR I-4727 ... 264-6, 279, 292, 805, 911
- Metock/Minister for Justice (Cauza C-127/08) [2008] ECR I-6241 ... 470, 850, 859, 860, 862, 863, 875, 876, 881, 960, 971, 998
- Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co KG/Cartier SA (Cauza C-376/92) [1994] ECR I-15 ... 1170
- Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co KG/Comisia (Cauza 26/76) [1977] ECR 1875 ... 586, 1169, 1183
- Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co KG/Comisia (No 2) (Cauza 75/84) [1986] ECR 3021 ... 1171, 1172
- Métropole Télévision (M6), Suez-Lyonnaise des Eaux, France Telecom și Television Française 1 SA (TF1)/Comisia (Cauza T-112/99) [2001] ECR II-2459 ... 1152, 1153, 1179

- Métropole Télévision SA/Comisia (Cauzele T-528, 542, 543 și 546/93) [1996] ECR II-649 ... 586
- Meyer/Comisia (Cauza T-72/99) [2000] ECR II-2521 ... 628
- Meyers/Adjudication Officer (Cauza C-116/94) [1995] ECR I-2131 ... 1036, 1039
- MG (Cauza C-400/12) EU:C:2014:9 ... 993
- MG și NR/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Cauza C-383/13 PPU) EU:C:2013:533 ... 611
- Michailidis AE/IKA (Cauzele C-441 și 442/98) [2000] ECR I-7145 ... 716, 722, 737
- Michel S/Fonds National de Reclassement Handicapés (Cauza 76/72) [1973] ECR 457 ... 868
- Micheletti/Delegación del Gobierno en Cantabria (Cauza C-369/90) [1992] ECR I-4239 ... 955, 956, 968
- Michelin (Nederlandsche Banden-Industrie Michelin NV)/Comisia (Cauza 322/81) [1983] ECR 3461 ... 456, 1190, 1191, 1198, 1200, 1203, 1207
- Michelin/Comisia (Cauza T-203/01) [2003] ECR II-4071 ... 1203, 1207
- Microsoft Corp/Comisia (Cauza T-201/04) [2004] ECR II-4463 ... 647, 1189, 1207, 1211, 1222
- Miethke/Parlamentul European (Cauza C-25/92) [1993] ECR I-473 ... 575
- Migrationsverket/Petrosian (Cauza C-19/08) [2009] ECR I-495 ... 461
- Milac GmbH/Hauptzollamt Freiburg (Cauza 8/78) [1978] ECR 1721 ... 632
- Milchwerke Heinz Wohrmann & Sohn KG și Alfons Lütticke GmbH/Comisia (Cauzele 31 și 33/62) [1962] ECR 501 ... 605
- Miles/Écoles européennes (Cauza C-196/09) EU:C:2011:388 ... 524
- Miller International Schallplatten GmbH/Comisia (Cauza 19/77) [1978] ECR 131 ... 1155, 1168
- Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie/Eind (Cauza C-291/05) [2007] ECR I-10719 ... 874, 974
- Minister voor Wonen, Wijken en Integratie/Woningstichting Sint Servatius (Cauza C-567/07) [2009] ECR I-9021 ... 553, 554, 807
- Ministere de l'Interieur/Olazabal (Cauza C-100/01) [2002] ECR I-10981 ... 879, 994
- Ministere des Finances/Weidert și Paulus (Cauza C-242/03) [2004] ECR I-7379 ... 805
- Ministère Public/Asjes (Cauzele 209-213/84) [1986] ECR 1425 ... 1269
- Ministère Public/Auer (Cauza 136/78) [1979] ECR 437 ... 79, 901
- Ministère Public/Déserbais (Cauza 286/86) [1988] ECR 4907 ... 755
- Ministère Public/Even și ONPTS (Cauza 207/78) [1979] ECR 2019 ... 869
- Ministère Public/Grunert (Cauza 88/79) [1980] ECR 1827 ... 700
- Ministère Public/Marchandise (Cauza C-332/89) [1991] ECR I-1027 ... 759
- Ministère Public/Mathot (Cauza 98/86) [1987] ECR 809 ... 756
- Ministère Public/Muller (Cauza 304/84) [1986] ECR 1511 ... 781
- Ministère Public/Van Wesemael (Cauzele 110-111/78) [1979] ECR 5 ... 929
- Ministère Public și Direction du Travail et de l'Emploi/Levy (Cauza C-158/91) [1993] ECR I-4287 ... 311
- Ministère Public din Luxemburg/Muller (Cauza 10/71) [1971] ECR 723 ... 1259, 1267
- Ministerio Publico și Gomes Valente/Fazenda Publica (Cauza C-393/98) [2001] ECR I-1327 ... 526
- Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA (Cauza C-222/04) [2006] ECR I-289 ... 599, 1273
- Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato/Lucchini SpA (Cauza C-119/05) [2007] ECR I-6199 ... 270, 306, 1292, 1294
- Ministero delle Finanze/IN.CO.GE'90 Srl (Cauzele C-10-22/97) [1998] ECR I-6307 ... 255, 305, 523
- Ministero delle Finanze/Spac (Cauza C-260/96) [1998] ECR I-4997 ... 262, 276
- Ministero dello Sviluppo economico și Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture/SOA Nazionale Costruttori - Organismo di Attestazione SpA (Cauza C-327/12) EU:C:2013:827 ... 1132
- Ministero Fiscale/Lopez Brea (Cauzele C-330-331/90) [1992] ECR I-323 ... 902
- Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique/Accor SA (Cauza C-310/09) [2011] ECR I-8115 ... 721, 912
- Mobistar SA/Commune de Fleron (Cauzele C-544 și 545/03) [2005] ECR I-7723 ... 734
- Mölkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH/Hauptzollamt Paderborn (Cauza 28/67) [1968] ECR 143 ... 489, 723
- Monin Automobiles/Franța (Cauza C-386/92) [1993] ECR I-2049 ... 553
- Monin Automobiles-Maison du Deux-Roues (Cauza C-428/93) [1994] ECR I-1707 ... 551
- Mono Car Styling SA (în lichidare)/Dervis Odemis (Cauza C-12/08) [2009] ECR I-6653 ... 237, 274
- Montecatini/Comisia (Cauza C-235/92) [1999] ECR I-4539 ... 465, 1152

- Morellato/Comune di Padova (Cauza C-416/00) [2003] ECR I-9343 ... 763, 770
- Morgan și Bucher (Cauzele C-11 și 12/06) [2007] ECR I-9161 ... 983
- Morgenbesser/Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova (Cauza C-313/01) [2003] ECR I-13467 ... 944
- Moroni/Collo GmbH (Cauza C-110/91) [1993] ECR I-6591 ... 1012
- Morson și Jhanjan/Tările de Jos (Cauzele 35 și 36/82) [1982] ECR 3723 ... 850, 875, 967
- Moser/Land Baden-Württemberg (Cauza 180/83) [1984] ECR 2539 ... 850
- Mostaza Claro (Cauza C-168/05) [2006] ECR I-10421 ... 269
- Motosyklistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Ellinko Dimosio (Cauza C-49/07) [2008] ECR I-4863 ... 1132, 1189, 1261, 1264
- Motte (Cauza 247/84) ... 789
- Mouflin/Recteur de l'académie de Reims (Cauza C-206/00) [2001] ECR I-10201 ... 1013
- Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson și Société Coopérative „Providence Agricole de la Champagne”/Office National Interprofessionnel des Céréales (Cauzele 124/76 și 20/77) [1977] ECR 1795 ... 533, 668
- MRAX/Belgia (Cauza C-459/99) [2002] ECR I-6591 ... 465, 860, 879
- MTZ Polyfilms Ltd/Consiliul (Cauza T-143/06) [2009] ECR II-4133 ... 85
- Muhammad Sazzadur Rahman și alții (Cauza C-83/11) EU:C:2012:519 ... 208, 227, 958, 966
- Mulder/Consiliul și Comisia (Cauzele C-104/89 și 37/90) [1992] ECR I-3061 ... 658, 669, 670
- Mulder/Minister van Landbouw en Visserij (Cauza 120/86) [1988] ECR 2321 ... 629, 630
- Müller Fauré (Cauza C-385/99) [2003] ECR I-4509 ... 921, 923, 936
- Municipality of Almelo/NV Energiebedrijf IJsselmij (Cauza C-393/92) [1994] ECR I-1477 ... 1174, 1200, 1206
- Municipality of Differdange/Comisia (Cauza 222/83) [1984] ECR 2889 ... 579
- Muñoz/Frumar Ltd (Cauza C-253/00) [2002] ECR I-7289 ... 208, 222, 223, 265, 280
- Murphy/Bord Telecom Eireann (Cauza 157/86) [1988] ECR 673 ... 1055
- Musik Metronome GmbH/Music Point Hokamp GmbH (Cauza C-200/96) [1998] ECR I-1953 ... 621
- Musique Diffusion Française/Comisia (Cauzele 100-103/80) [1983] ECR 1825 ... 456
- My Travel Group plc/Comisia (Cauza T-212/03) [2008] ECR II-1967 ... 658, 1252
- My Travel Group plc/Comisia (Cauza T-403/05) [2008] ECR II-2027 ... 641
- N/Comisia (Cauza C-252/97) [1998] ECR I-4871 ... 455
- N/Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo (Cauza C-470/04) [2006] ECR I-7409 ... 293, 903, 990
- Nachi Europe GmbH/Hauptzollamt Krefeld (Cauza C-239/99) [2001] ECR I-1197 ... 598, 604-6
- Nadasdi/Vam-es Penzugyorseg Eszak-Alfoldi Regionalis Parancnoksa (Cauzele C-290 și 333/05) [2006] ECR I-10115 ... 724, 736
- Nadin și Durre (Cauzele C-151-152/04) [2005] ECR I-11203 ... 835, 849
- Nakajima/Consiliul (Cauza C-69/89) [1991] ECR I-2069 ... 407, 408, 409
- Namur - Les Assurances du Crédit SA/Office National du Ducroire și Statul Belgian (Cauza C-44/93) [1994] ECR I-3829 ... 1285
- Nancy Delay/Università degli studi di Firenze, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Cauza C-276/07) [2008] ECR I-3635 ... 846
- Napoli (Cauza C-595/12) EU:C:2014:128 ... 227, 1031
- Nashua Corporation/Comisia/Consiliul (Cauzele C-133 și 150/87) [1990] ECR I-719 ... 575
- Nasiopoulos (Cauza C-575/11) EU:C:2013:430 ... 943
- National Farmers' Union/Secretariat Général du Government (Cauza C-241/01) [2002] ECR I-9079 ... 599, 606
- National Front/Parlamentul European (Cauza C-486/01) [2004] ECR I-6289 ... 578
- National Grid Indus (Cauza C-371/10) EU:C:2011:785 ... 910, 915
- National Iranian Tanker Company/Consiliul (Cauza T-565/12) EU:T:2014:608 ... 451
- National Panasonic/Comisia (Cauza 136/79) [1980] ECR 2033 ... 456
- Navarro/Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) (Cauza C-246/06) [2008] ECR I-105 ... 227, 1050
- Nazli/Stadt Nürnberg (Cauza C-340/97) [2000] ECR I-957 ... 878
- NDSHT Nya Destination Stockholm Hotel & Teaterpaket AB/Comisia (Cauza T-152/06) [2009] ECR II-1517 ... 1292
- Neath/Hugh Steeper Ltd (Cauza C-152/91) [1993] ECR I-6935 ... 1014
- Nerkowska/Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (Cauza C-499/06) [2008] ECR I-3993 ... 990, 994
- New Holland Ford Ltd/Comisia (Cauza C-8/95) [1998] ECR I-3175 ... 1183
- Niemi (Cauza C-351/00) [2002] ECR I-7007 ... 1013

- Nimz/Freie und Hansestadt Hamburg (Cauza C-184/89) [1991] ECR I-297 ... 1009, 1069, 1071, 1079
- Ninni-Orasche/Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (Cauza C-413/01) [2003] ECR I-13187 ... 841, 863, 871, 967
- Niño (Cauzele 54 și 91/88 și 14/89) [1990] ECR 3537 ... 902
- Noël/SCP Bruard Daude (Cauza C-333/09) [2009] ECR I-205 ... 469
- Nold/Comisia (Cauza 4/73) [1974] ECR 491 ... 431, 434, 436, 450
- Nolle/Consiliul și Comisia (Cauza T-167/94) [1995] ECR II-2589 ... 674
- Nolle/Hauptzollamt Bremen-Freihafen (Cauza 16/90) [1991] ECR I-5163 ... 611
- Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias (Cauza C-43/10) EU:C:2012:560 ... 228
- Norbrook Laboratories Ltd/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Cauza C-127/95) [1998] ECR I-1531 ... 289, 292
- Nordea Bank Danmark (Cauza C-48/13) EU:C:2014:2087 ... 912
- Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH/Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG and Co KG (Cauza 102/81) [1982] ECR 1095 ... 526
- North Western Health Board/McKenna (Cauza C-191/03) [2005] ECR I-7631 ... 1033, 1044
- Northern Ireland Fish Producers' Federation și Northern Ireland Fishermen's Federation/Department of Agriculture for Northern Ireland (Cauza C-4/96) [1998] ECR I-681 ... 620
- NS/Home Secretary (Cauza C-411/10) ... 413, 444, 461, 469
- Nunes și de Matos (Cauza C-186/98) [1999] ECR I-4883 ... 256
- Nungesser KG și Kurt Eisele/Comisia (Cauza 258/78) [1982] ECR 2015 ... 1149, 1152, 1154, 1158, 1168
- Nygard/Svineafgiftsfonden (Cauza C-234/99) [2002] ECR I-3657 ... 717, 740
- O2 (Germany) GmbH & Co OHG/Comisia (Cauza T-328/03) [2006] ECR II-1231 ... 1152, 1168
- O și B (Cauza C-456/12) EU:C:2014:135 ... 958, 960, 973, 974
- O și S/Maahanmuuttovirasto (Cauzele C-356 și 357/11) EU:C:2012:776 ... 465, 973
- O'Brien/Ministry of Justice (Cauza C-393/10) EU:C:2012:110 ... 349
- O'Dwyer/Consiliul (Cauzele T-466, 469, 473 și 477/93) [1996] ECR II-2071 ... 628, 655
- O'Flynn/Adjudication Officer (Cauza C-237/94) [1996] ECR I-2617 ... 846, 851, 868
- ÖBB Personenverkehr AG/Gotthard Starjakob (Cauza C-417/13) EU:C:2015:38 ... 1078
- Oberkreisdirektor/Moormann BV (Cauza 190/87) [1988] ECR 4689 ... 784
- Océano Grupo Editorial/Rocio Murciano Quintero (Cauzele C-240-244/98) [2000] ECR I-4491 ... 208, 209, 240, 242, 243, 245, 269,
- Odar/Baxter Deutschland (Cauza C-152/11) EU:C:2012:772 ... 1025, 1067
- Odigitria/Consiliul și Comisia (Cauza T-572/93) [1995] ECR II-2025 ... 669
- Oebel (Cauza 155/80) [1981] ECR 1993 ... 758, 759
- Oelmühle Hamburg/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Cauza C-298/96) [1998] ECR I 4767 ... 264
- Office National de l'Emploi/Ioannidis (Cauza C-258/04) [2005] ECR I-8275 ... 844, 846, 864, 873, 987
- Office Nationale de l'Emploi/Minne (Cauza C-13/93) [1994] ECR I-371 ... 311
- Ogierakhi (Cauza C-244/13) EU:C:2014:2068 ... 289, 865, 874
- OGT/Hauptzollamt ST-Annen (Cauza C-307/99) [2001] ECR I-3159 ... 410
- Ohra Schadeverzekeringen NV (Cauza C-245/91) [1993] ECR I-5851 ... 1269
- Oleifici Italiana SpA și Fratelli Rubino Industrie Olearie SpA/Comisia (Cauza T-54/96) [1998] ECR II-3377 ... 578
- Oleifici Mediterranei/CEE (Cauza 26/81) [1982] ECR 3057 ... 660
- Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Comisia (Cauza T-268/06) [2008] ECR II-1091 ... 1278
- Olympique Lyonnais SASP/Olivier Bernard și Newcastle UFC (Cauza C-325/08) [2010] ECR I-2177 ... 832, 847, 849, 852
- Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH/Oberbürgermeisterin des Bundesstadt Bonn (Cauza C-36/02) [2004] ECR I-9609 ... 437, 465, 624, 887, 914, 929, 832
- Omya AG/Comisia (Cauza T-145/06) [2009] ECR II-145 ... 1251
- Onem/Kziber (Cauza C-18/90) [1991] ECR I-199 ... 411
- ONP/Camarotto (Cauzele C-52 și 53/99) [2001] ECR I-1395 ... 293
- Onuekwere (Cauza C-378/12) EU:C:2014:13 ... 989, 993, 994
- Oosthoek's Uitgeversmaatschappij BV (Cauza 286/81) [1982] ECR 4575 ... 762, 785

- Opel Austria GmbH/Consiliul (Cauza T-115/94) [1997] ECR II-2739 ... 625
- Openbaar Ministerie/Geert van Buydner (Cauza C-152/94) [1995] ECR I-3981 ... 902
- Openbaar Ministerie/Van der Veldt (Cauza C-17/93) [1994] ECR I-3537 ... 755, 776, 785
- Openbaar Ministerie/Van Tiggele (Cauza 82/77) [1978] ECR 25 ... 750
- Ordre des architectes (Cauza C-365/13) EU:C:2014:280 ... 943
- Ordre des Avocats/Klopp (Cauza 107/83) [1984] ECR 2971 ... 898,
- Ordre des barreaux francophones et germanophones și alții/Consiliul (Cauza C-305/05) [2007] ECR I-5305 ... 450, 462
- Orfanopoulos și Oliveri/Land Baden-Württemberg (Cauzele C-482 și 493/01) [2004] ECR I-5257 ... 465, 878, 879
- Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiliul (Cauza T-228/02) [2006] ECR II-4665 ... 451
- Organizacón de Productores de Tunidos Congelados (OPTUC)/Comisia (Cauzele T-142 și 283/01) [2004] ECR II-329 ... 628
- Orkem/Comisia (Cauza 374/87) [1989] ECR 3283 ... 456, 457, 478
- OSA-Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s. (Cauza C-351/12) EU:C:2014:110 ... 238, 930, 949, 1263
- Oscar Bronner GmbH & Co KG/Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG (Cauza C-7/97) [1998] ECR I-7791 ... 1203, 1210
- Osvelt/Schlosse Weissenberg Familienstiftung (Cauza C-452/01) [2003] ECR I-9743 ... 805
- Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst/Repubblica Austria (Cauza C-195/98) [2000] ECR I-10497 ... 524, 858
- Österreichische Unilever GmbH/Smithkline Beecham (Cauza C-77/97) [1999] ECR I-431 ... 243
- Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten/Wirtschaftskammer Österreich (Cauza C-220/02) [2004] ECR I-5907 ... 1048
- Österreichischer Zuchtverband für Ponys, Kleinpferde und Spezialrassen/Burgenländische Landesregierung (Cauza C-216/02) [2004] ECR I-10683 ... 266
- Othman/Consiliul și Comisia (Cauza T-318/01) [2009] ECR II-1627 ... 451
- Othmar Michaeler și alții/Amt für sozialen Arbeitsschutz și Autonome Provinz Bozen (Cauzele C-55-56/07) [2008] ECR I-3135 ... 218
- Otis I (Cauza C-199/11) EU:C:2012:684 ... 266
- Ottica New Line di Accardi Vincenzo (Cauza C-539/11) EU:C:2013:591 ... 932
- Otto/Postbank (Cauza C-60/92) [1993] ECR I-5683 ... 457
- Oulane/Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Cauza C-215/03) [2005] ECR I-1215 ... 860
- Outokumpu Oy (Cauza C-213/96) [1998] ECR I-1777 ... 727
- Oy (Cauza C-6/12 P) EU:C:2013:525 ... 1273
- Oy AA (Cauza C-231/05) [2007] ECR I-6373 ... 912
- Oyowe și Traore/Comisia (Cauza 100/88) [1989] ECR 4285 ... 455
- Oztürk (Cauza C-373/02) [2004] ECR I-3605 ... 411
- P/S și Cornwall County Council (Cauza C-13/94) [1996] ECR I-2143 ... 432, 632, 1007, 1050, 1051, 1054
- P & O Ferries (Vizcaya) SA/Comisia (Cauzele T-116 și 118/01) [2003] ECR II-2957 ... 1294
- P & O Ferries (Vizcaya) SA/Comisia (Cauzele C-442 și 471/03) [2006] ECR I-4845 ... 1294
- Pagnoul (Cauza C-314/10) EU:C:2011:609 ... 470
- Palacios de la Villa/Cortefiel Servicios (Cauza C-411/05) [2007] ECR I-8531 ... 218, 1021, 1052, 1055, 1064
- Palmisani/INPS (Cauza C-261/95) [1997] ECR I-4025 ... 276, 293, 294
- Panagis Pafitis/Trapeza Kentrikis Ellados AE (Cauza C-441/93) [1996] ECR I-1347 ... 243
- Panayotova (Cauza C-327/02) [2004] ECR I-11055 ... 208, 257
- Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapolis is Kapnou/Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Cauza C-373/11) EU:C:2013:567 ... 92
- Pannon (Cauza C-243/08) [2009] ECR I-4713 ... 269
- Paraguay (Cauza C-460/06) [2007] ECR I-8511 ... 1034
- Pardini (Cauza 338/85) ... 552
- Parfums Christian Dior (Cauzele C-300 și 392/98) [2000] ECR I-11307 ... 407, 410, 418, 423
- Parker Pen Ltd/Comisia (Cauza T-77/92) [1994] ECR II-549 ... 1147, 1155, 1168,
- Parlamentul European/Comisia (Microorganisme modificate genetic în produsele organice) (Cauza C-156/93) [1995] ECR I-2019 ... 148, 157, 577
- Parlamentul European/Comisia și Consiliul (Cauzele C-103 și 165/12) EU:C:2014:334 ... 101
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza 13/83) [1985] ECR 1513 ... 686
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza 377/87) [1988] ECR 4017 ... 62

- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-295/90)
[1992] ECR I-4193 ... 100, 648
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-316/91)
(Lomé IV) [1994] ECR I-625 ... 373, 382, 394, 573
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-388/92)
[1994] ECR I-2067 ... 148
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-65/93)
(Preferințe tarifare generalizate) [1995] ECR I-643
... 148
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-187/93)
[1994] ECR I-2857 ... 578, 687
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-360/93)
(Politica comercială comună) [1996] ECR I-1195
... 577
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-417/93)
(Continuarea Programului TACIS) [1995] ECR I-1185
... 148, 157
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-21/94)
(Taxe de drum) [1995] ECR I-1827 ... 148
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-271/94)
(Decizia Edicom) [1996] ECR I-1689 ... 100, 688
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-303/94)
[1996] ECR I-2943 ... 157
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-41/95)
[1995] ECR I-4411 ... 649
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-22/96)
(Rețele telefonice) [1998] ECR I-3231 ... 59, 648
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-42/97)
(Diversitatea lingvistică) [1999] ECR I-869 ... 59
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-189/97)
(Acordul CE-Mauritania privind pescuitul) [1999]
ECR I-4741 ... 393, 395
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-540/03)
(Reîntregirea familiei) [2006] ECR I-5769 ... 431,
433, 450, 462
- Parlamentul European/Consiliul (Cauzele C-317 și
318/04) (PNR) [2006] ECR I-4721 ... 362, 417, 451
- Parlamentul European/Consiliul (Cauza C-155/07)
(Garanția acordată Băncii Europene de Investiții)
[2008] ECR I-8193 ... 382
- Parlamentul European/Consiliul și Comisia (Cauzele
C-181 și 248/91) (Bangladesh) [1993] ECR I-3685
... 373, 382, 573
- Parlamentul/Comisia (Cauza C-65/13) EU:C:2014:2289
... 829
- Parlamentul/Consiliul (Cernobîl) (Cauza C-70/88)
[1990] ECR I-2041 ... 59, 577, 589, 600,
- Parlamentul/Consiliul (Comitologie) (Cauza 302/87)
[1988] ECR 5616 ... 59, 576, 602
- Parlamentul/Consiliul (Transferul deșeurilor) (Cauza
C-187/93) [1994] ECR I-2857 ... 59
- Parlamentul/Consiliul (Acordul PNR) (Cauza C-317/03)
[2006] ECR I-4721 ... 415
- Parlamentul/Consiliul (Sanțiuni impuse Al-Qaeda)
(Cauza C-130/10) EU:C:2012:472 ... 102, 361, 387,
388, 390
- Parlamentul/Consiliul (Acordul UE-Maurițius) (Cauza
C-658/11) EU:C:2014:2025 ... 148, 387, 396, 416, 419
- Parti Ecologiste „Les Verts”/Parlamentul (Cauza
294/83) [1986] ECR 1339 ... 60, 69, 452, 573, 589,
600
- Parvianen (Cauza C-471/08) [2010] ECR I-6533 ... 1042
- Pasquale Foglia/Mariella Novello (Cauza 104/79)
[1980] ECR 745 ... 546, 549, 550
- Pasquale Foglia/Mariella Novello (Nr. 2) (Cauza
244/80) [1981] ECR 3045 ... 547-8, 549, 551-2, 555
- Patrick/Ministre des Affaires Culturelles (Cauza 11/77)
[1977] ECR 1199 ... 896
- Pavlo Iorio/Azienda Autonomo delle Ferrovie dello
Stato (Cauza 298/84) [1986] ECR 247 ... 850
- Pavlov/Stichting Pensioenfonds Medische
Specialisten (Cauza C-180/98) [2000] ECR I-6451
... 1156
- Pearle BV/Hoofdbedrijfschap Ambachten (Cauza
C-345/02) [2004] ECR I-7139 ... 1276, 1292
- Pecastaing/Belgia (Cauza 98/79) [1980] ECR 691
... 883
- Pedro IV Servicios SL/Total España SA (Cauza
C-260/07) [2009] ECR I-2437 ... 532, 1178
- Pelati (Cauza C-603/10) EU:C:2012:639 ... 271
- Peñarroja Fa (Cauza C-372/09) EU:C:2011:156 ... 893,
942, 944, 945,
- Pensionskasse für die Angestellten der Barmer
Ersatzkasse/Menauer (Cauza C-379/99) [2001]
ECR I-7275 ... 1011, 1013
- People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul
(Cauza T-256/07) [2008] ECR II-3019 ... 451
- Peralta (Cauza C-379/92) [1994] ECR I-3453 ... 762,
919, 937
- Perez/Consiliul (Cauza T-304/01) [2006] ECR II-4857
... 668
- Pergan Hilfsstoffe (Cauza T-474/04) [2007]
ECR II-4225 ... 456
- Pesqueria Vasco-Montanesa SA (Pevasa) și
Compania Internacional de Pesca y Derivados SA
(Inpesca)/Comisia (Cauzele C-199 și 200/94) [1995]
ECR I-3709 ... 653
- Pesquerias de Bermeo SA și Naviera Laida
SA/Comisia (Cauzele C-258 și 259/90) [1992]
ECR I-2901 ... 660
- Peter Paul/Repubblica Germania (Cauza C-22/02)
[2004] ECR I-9425 ... 282

- Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS/Belgia (Cauza C-312/93) [1995] ECR I-4599 ... 267, 268, 278, 528,
- Petersen (Cauza C-341/08) [2010] ECR I-47 ... 304, 1055, 1059, 1065
- Petersen (Cauza C-544/11) EU:C:2013:124 ... 832, 849, 851, 852, 887
- Petrie/Comisia (Cauza T-191/99) [2001] ECR II-3677 ... 215, 486, 497, 636
- Petrie/Università degli Studi di Verona și Camilla Bettoni (Cauza C-90/96) [1997] ECR I-6527 ... 294, 847
- Petrotub și Republica SA/Consiliul (Cauzele T-33-34/98) [1999] ECR II-3837 ... 611
- Petrotub SA și Republica SA/Consiliul (Cauza C-76/00) [2003] ECR I-79 ... 407
- Pfeiffer/Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV (Cauzele C-397-403/01) [2004] ECR I-8835 ... 230, 235, 237, 238, 243, 247
- Pfizer Animal Health SA/Consiliul (Cauza T-13/99) [2002] ECR II-3305 ... 643, 644, 646
- Pfleger (Cauza C-390/12) EU:C:2014:281 ... 466, 469, 928
- Pfleiderer (Cauza C-360/09) EU:C:2011:389 ... 266, 286
- Philip Morris Holland BV/Comisia (Cauza 730/79) [1980] ECR 2671 ... 1278, 1279, 1289
- Philip Morris International Inc/Comisia (Cauzele T-377, 379, 380/00, 260 și 272/01) [2003] ECR II-1 ... 575
- Philippe Bonnarde/Agence de Services et de Paiement Case C-443/10 [2011] ECR I-9327 ... 755
- PI (Cauza C-348/09) EU:2012:300 ... 993
- Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS/Président de l'Autorité de la concurrence (Cauza C-439/09) [2011] ECR I-9419 ... 1147, 1170
- Pignataro/Ufficio Centrale Circonscrizionale presso il Tribunale di Catania (Cauza C-535/08) [2009] ECR I-50 ... 469
- Piraki-Patriki/Comisia (Cauza 11/82) [1985] ECR 207 ... 582
- Pizzarotti (Cauza C-213/13) EU:C:2014:335 ... 270, 276
- Placanica, Palazzese și Sorricchio (Cauzele C-338, 359 și 360/04) [2007] ECR I-1891 ... 928
- Plato Plastik Robert Frank GmbH/Caropack Handelsgesellschaft mbH (Cauza C-341/01) [2004] ECR I-4883 ... 551
- Plaumann & Co/Comisia (Cauza 25/62) [1963] ECR 95 ... 580-4, 590-1, 594, 596-7, 607, 653
- Podesta/CRICA (Cauza C-50/99) [2000] ECR I-4039 ... 1013
- Pohl (Cauza C-429/12) EU:C:2014:12 ... 271, 1079
- Pohl-Boškamp GmbH/Gemeinsamer Bundesausschuss Case C-317/05 [2006] ECR I-10611 ... 216
- Pohotovost (Cauza C-470/12) EU:C:2014:101 ... 275, 276, 554
- Politi/Italian Ministry of Finance (Cauza 43/71) [1971] ECR 1039 ... 523, 720
- Polydor Records și RSO Records Inc/Harlequin Record Shops Ltd și Simons Records Ltd (Cauza 270/80) [1982] ECR 329 ... 406
- Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) și SNF SAS/European Chemicals Agency (Cauza C-626/11 P) (ECHA) EU:C:2013:595 ... 572
- Portgás (C-425/12) EU:C:2013:829 ... 232, 233
- Portugaia Construções (Cauza C-164/99) [2002] ECR I-787 ... 933
- Portugalia/Comisia (Cauza C-204/97) [2001] ECR I-3175 ... 1287
- Portugalia/Comisia (Cauza C-163/99) [2001] ECR I-2613 ... 1217, 1266
- Portugalia/Comisia (Cauza C-365/99) [2001] ECR I-5645 ... 622
- Portugalia/Comisia (Cauza C-88/03) [2006] ECR I-7115 ... 1273
- Portugalia/Comisia (Cauza T-33/09) EU:T:2011:127 ... 515, 516
- Portugalia/Consiliul (Cauza C-268/94) [1996] ECR I-6177 ... 416
- Portugalia/Consiliul (Cauza C-149/96) [1999] ECR I-8395 ... 408, 410, 655
- Post Danmark A/S/Konkurrencerådet (Cauza C-209/10) EU:C:2012:172 ... 1217, 1220, 1221
- Posthuma Van Damme/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhande (Cauza C-280/94) [1996] ECR I-179 ... 1079
- Poucet și Pistre/Assurances Généales de France (Cauzele 159 și 160/91) [1993] ECR I-637 ... 1132
- Poul Ländig/Tekniq (Cauza C-515/13) EU:C:2015:115 ... 1055, 1066
- Prais/Consiliul (Cauza 130/75) [1976] ECR 1589 ... 455
- Prantl (Cauza 16/83) [1984] ECR 1299 ... 789
- Preston/Wolverhampton Healthcare NHS Trust (Cauza C-78/98) [1999] ECR I-3201 ... 263, 277, 1079
- Prete (Déborah) (Cauza C-367/11) EU:C:2012:668 ... 844, 846
- Preussen-Elektra AG/Schleswig AG (Cauza C-379/98) [2001] ECR I-2099 ... 551, 554, 555, 631, 784, 786, 790,
- Price/Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (Cauza C-149/05) [2006] ECR I-7691 ... 942

- Prigge, Fromm, Lambach/Deutsche Lufthansa AG (Cauza C-447/09) EU:C:2011:573 ... 1057, 1058, 1060, 1063, 1067
- Primex Producte Import-Export GmbH & Co KG/Comisia (Cauza T-50/96) [1998] ECR II-3773 ... 610
- Pringle/Guvernul Irlandei, Irlanda și AG (Cauza C-370/12) EU:C:2012:756 ... 90, 212, 468, 470, 599, 823
- Prinz și Seeberger (Cauzele C-523 și 585/11) EU:C:2013:524 ... 984
- Proces penal împotriva lui Ahokainen și Leppik (Cauza C-434/04) [2006] ECR I-9171 ... 780, 782
- Proces penal împotriva lui Arduino (Cauza C-35/99) [2002] ECR I-1529 ... 1269
- Proces penal împotriva lui Berlusconi (Cauza C-387, 391, și 403/02) [2005] ECR I-3565 ... 247, 462, 650
- Proces penal împotriva lui Bernaldez (Cauza C-129/94) [1996] ECR I-1829 ... 243, 554
- Proces penal împotriva lui Carra (Cauza C-258/98) [2000] ECR I-4217 ... 1260, 1266
- Proces penal împotriva lui E și F (Cauza C-550/09) [2010] ECR I-6213 ... 591, 626
- Proces penal împotriva lui Filev și Osmani (Cauza C-297/12) EU:C:2013:569 ... 228
- Proces penal împotriva lui Franzen (Cauza C-189/95) [1997] ECR I-5909 ... 766, 786
- Proces penal împotriva lui Gasparini (Cauza C-467/04) [2006] ECR I-9199 ... 550
- Proces penal împotriva lui Grado și Bashir (Cauza C-291/96) [1997] ECR I-5531 ... 469
- Proces penal împotriva lui Greenham și Abel (Cauza C-95/01) [2004] ECR I-1333 ... 782
- Proces penal împotriva lui Hanner (Cauza C-438/02) [2005] ECR I-4551 ... 1264
- Proces penal împotriva lui Kapper (Cauza C-476/01) [2004] ECR I-5205 ... 227
- Proces penal împotriva lui Knud Grøngaard și Allan Bang (Cauza C-384/02) [2005] ECR I-9939 ... 239
- Proces penal împotriva lui Leifer (Cauza C-83/94) [1995] ECR I-3231 ... 389
- Proces penal împotriva lui Leymann și Pustovarov (Cauza C-388/08 PPU) [2008] ECR I-2993 ... 1118
- Proces penal împotriva lui Lyckeskog (Cauza C-99/00) [2002] ECR I-4839 ... 526
- Proces penal împotriva lui Marco Grilli (Cauza C-12/02) [2003] ECR I-11585 ... 756
- Proces penal împotriva lui Perfilu (Cauza C-177/94) [1996] ECR I-161 ... 926
- Proces penal împotriva lui Pistre (Cauza C-321-4/94) [1997] ECR I-2343 ... 745
- Proces penal împotriva lui Pupino (Cauza C-105/03) [2005] ECR I-5285 ... 238, 239, 310, 1101
- Proces penal împotriva lui Rafael Ruiz Bernaldez (Cauza C-129/94) [1996] ECR I-1829 ... 223, 554
- Proces penal împotriva lui Sandström (Cauza C-433/05) [2010] ECR I-2885 ... 767
- Proces penal împotriva lui Ter Voort (Cauza C-219/91) [1992] ECR I-5495 ... 461
- Proces penal împotriva lui X (Cauzele C-74 și 129/95) [1996] ECR I-6609 ... 239, 462
- Proces penal împotriva lui X (Cauza C-60/02) [2004] ECR I-651 ... 239, 462
- R/Inland Revenue Commissioners, ex p Commerzbank AG (Cauza C-330/91) [1993] ECR I-4017 ... 911
- R/Intervention Board for Agricultural Produce, ex p Accrington Beef Co Ltd (Cauza C-241/95) [1996] ECR I-6691 ... 599
- R/Intervention Board for Agricultural Produce, ex p ED & F Man (Sugar) Ltd (Cauza 181/84) [1985] ECR 2889 ... 597, 622
- R/Kent Kirk (Cauza 63/83) [1984] ECR 2689 ... 462, 626-7
- R/Lomas (Cauzele C-38 și 151/90) [1992] ECR I-1781 ... 649
- R/Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Compassion in World Farming Ltd (Cauza C-1/96) [1998] ECR I-1251 ... 784, 785
- R/Minister of Agriculture, Fisheries and Food și Secretary of State for Health, ex p FEDESA (Cauza C-331/88) [1990] ECR I-4023 ... 143, 619, 627
- R/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Agegate Ltd (Cauza 3/87) [1989] ECR 4459 ... 837
- R/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Hedley Lomas (Cauza C-5/94) [1996] ECR I-2553 ... 291, 658, 785
- R/Saunders (Cauza 175/78) [1979] ECR 1129 ... 850, 875, 967
- R/Secretary of State for Employment, ex p Seymour-Smith și Perez (Cauza C-167/97) [1999] ECR I-623 ... 1009, 1070
- R/Secretary of State for Health, ex p British American Tobacco (Investments) Ltd și Imperial Tobacco Ltd (Cauza C-491/01) [2002] ECR I-11453 ... 83, 110, 618, 621, 689
- R/Secretary of State for Health, ex p Gallaher Ltd (Cauza C-11/92) [1993] ECR I-3545 ... 700
- R/Secretary of State for Health, ex p Richardson (Cauza C-137/94) [1995] ECR I-3407 ... 650, 1039, 1079

- R/Secretary of State for Health, ex p Swedish Match (Cauza C-210/03) [2004] ECR I-11893 ... 83, 618, 689
- R/Secretary of State for Social Security, ex p Eunice Sutton (Cauza C-66/95) [1997] ECR I-2163 ... 260, 263-4, 278, 294, 1080
- R/Secretary of State for Social Security, ex p Smithson (Cauza C-243/90) [1992] ECR I-467 ... 1098
- R/Secretary of State for Social Security, ex p Taylor (Cauza C-382/98) [1999] ECR I-8955 ... 1039
- R/Secretary of State for the Environment și Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Standley (Cauza C-293/97) [1999] ECR I-2603 ... 621
- R/Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex p Omega Air Ltd (Cauzele C-27 și 122/00) [2002] ECR I-2569 ... 410
- R/Secretary of State for the Home Department, ex p Kaur (Cauza C-192/99) [2001] ECR I-1237 ... 955
- R/Secretary of State for Transport, ex p Factortame Ltd (Cauza C-213/89) [1990] ECR I-2433 ... 260, 261-2, 280, 281, 304, 332
- R/Secretary of State for Transport, ex p Factortame (Factortame II) (Cauza C-221/89) [1991] ECR I-3905 ... 283, 887, 913
- R/The Pharmaceutical Society, ex p API (Cauzele 266 și 267/87) [1989] ECR 1295 ... 751
- R, ex p Synthon BV/Licensing Authority of the Department of Health (Cauza C-452/06) [2008] ECR I-7681 ... 291
- R (ClientEarth)/Secretary of State for Environment (Cauzele C-404-13) EU:C:2014:2382 ... 275
- R (Mellor)/Secretary of State for Communities and Local Government (Cauza C-75/08) [2009] ECR I-3799 ... 273
- R (la cererea Alliance for Natural Health și Nutri-Link Ltd)/Secretary of State for Health (Cauzele C-154-155/04) [2005] ECR I-6451 ... 110, 643
- R (la cererea IATA și ELFAA)/Department of Transport (Cauza C-344/04) [2006] ECR I-403 ... 529, 534, 618
- R (la cererea SPCM, SA și alții)/Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Cauza C-558/07) [2009] ECR I-5783 ... 618
- R (la cererea Vodafone Ltd)/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, (Cauza C-58/08) [2010] ECR I-4999 ... 104, 110, 112, 618, 689
- R și V Haegeman Sprl/Comisia (Cauza 96/71) [1972] ECR 1005 ... 673
- Raccanelli (Andrea)/Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV (Cauza C-94/07) [2008] ECR I-5939 ... 832, 838
- Racke/Hauptzollamt Mainz (Cauza 98/78) [1979] ECR 69 ... 625, 626, 646
- Racke GmbH & Co/Hauptzollamt Mainz (Cauza C-162/96) [1998] ECR I-3655 ... 401, 411
- Radlberger Getränkegesellschaft mbH and Co și Spitz KG/Land Baden-Württemberg (Cauza C-309/02) [2004] ECR I-11763 ... 784, 785, 791
- Radio Telefís Éireann (RTE) și Independent Television Publications Ltd (ITP)/Comisia (Cauzele C-241 și 242/91) [1995] ECR I-743 ... 1209
- Radu (Cauza C-396/11) EU:C:2013:39 ... 458, 463, 1119, 1122
- Radziejewski (Cauza C-461/11) EU:C:2013:704 ... 846
- Raffaello Visciano (Cauza C-69/08) [2009] ECR I-6741 ... 271, 293
- Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA/Ministerio dello Sviluppo economico (Cauza C-378/08) [2010] ECR I-1919 ... 553
- Rampion (Cauza C-429/05) [2007] ECR I-8017 ... 269
- Ramrath/Ministre de la Justice (Cauza C-106/91) [1992] ECR I-3351 ... 898
- Rank Group plc (Cauzele C-259 și 260/10) EU:C:2010:470 ... 249
- Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen (Cauza C-357/89) [1992] ECR I-1027 ... 838, 863, 870, 982
- Razzouk și Beydoun/Comisia (Cauzele 75 și 117/82) [1984] ECR 1509 ... 632, 1007, 1050
- Rechberger/Austria (Cauza C-140/97) [1999] ECR I-3499 ... 279, 289, 291
- Recheio-Cash & Carry SA/Fazenda Publica/Registo Nacional de Pessoas Coletivas (Cauza C-30/02) [2004] ECR I-6051 ... 271, 272
- Rechnungshof/Österreichischer Rundfunk (Cauzele C-465/00, 138-139/01) [2003] ECR I-4989 ... 227, 432, 460
- Regatul Unit/Comisia (Cauza C-180/96) [1998] ECR I-2265 ... 575, 643
- Regatul Unit/Consiliul (Cauza 68/86) [1988] ECR 855 ... 688
- Regatul Unit/Consiliul (Cauza 131/86) [1988] ECR 905 ... 70
- Regatul Unit/Consiliul (Directiva privind timpul de lucru) (Cauza C-84/94) [1996] ECR I-5755 ... 83, 110, 614, 645
- Regatul Unit/Consiliul (Acordul SEE) (Cauza 431/11) EU:C:2013:589 ... 361
- Regatul Unit/Consiliul (Coordonarea UE-Elveția în domeniul securității sociale) (Cauza C-656/11) EU:C:2014:97 ... 361
- Regatul Unit/Consiliul (Cauza C-209/13) EU:C:2014:283 ... 163

- Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (Cauza C-270/12)
EU:C:2014:18 ... 77, 83, 101, 103
- Regione Autonoma della Sardegna/Comisia (Cauza T-171/02) [2005] ECR II-2123 ... 1269, 1270, 1287, 1294
- Regione Autonoma della Sardegna/Comisia (Cauzele T-394, 408, 453 și 454/08) [2011] ECR II-6255 ... 605
- Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia (Cauza T-288/97) [1998] ECR II-1871 ... 1289
- Regione Siciliana/Comisia (Cauza C-15/06) [2007] ECR I-2591 ... 578
- Regione Siciliana/Comisia (Cauza T-190/00) [2003] ECR II-5015 ... 1270
- Regione Toscana/Comisia (Cauza T-81/97) [1998] ECR II-2889 ... 575
- Reichel-Albert (Cauza C-522/10) EU:C:2012:475 ... 991
- Rein/Landeskreditbank Baden-Württemberg (Cauza 65/81) [1982] ECR 33 ... 868
- Reisch/Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg (Cauzele C-515 și 527-540/99) [2002] ECR I-2157 ... 805, 807
- Reisebüro Broede/Sandker (Cauza C-3/95) [1996] ECR I-6511 ... 624, 833
- Reižneice (Cauza C-7/12) EU:C:2013:410 ... 931, 930
- Remia BV și Nutricia BV/Comisia (Cauza 42/84) [1985] ECR 2545 ... 614, 1150
- René Lancyr SA/Direction Générale des Douanes (Cauzele C-363, 407, 409 și 411/93) [1994] ECR I-3957 ... 714
- Renneberg/Staatssecretaris van Financiën (Cauza C-527/06) [2008] ECR I-7735 ... 734
- Republica Franceză/Comisia (Cauza T-240/04) [2007] ECR II-4035 ... 85
- Republica Portugheză/Comisia (Cauza C-159/96) [1998] ECR I-7379 ... 575
- Republica Portugheză/Comisia (Cauza C-240/92) [2004] ECR I-10717 ... 575
- Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH/Hauptzollamt Kiel (Cauza 158/80) [1981] ECR 1805 ... 254, 280
- Rewe-Zentrale AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) (Cauza 120/78) [1979] ECR 649 ... 70, 623, 680, 693, 742, 743, 745, 752, 753-4, 760, 767, 768, 783, 899, 929, 938
- Rewe-Zentralfinanz/Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe (Cauza 39/73) [1973] ECR 1039 ... 717
- Rewe-Zentralfinanz/Finanzamt Köln-Mitte (Cauza C-347/04) [2007] ECR I-2647 ... 912
- Rewe-Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer (Cauza 4/75) [1975] ECR 843 ... 746, 785
- Rewe-Zentralfinanz eG și Rewe-Zentral AG/Landwirtschaftskammer für das Saarland (Cauza 33/76) [1976] ECR 1989 ... 253
- Rey Soda/Cassa Conguaglio Zuccherio (Cauza 23/75) [1975] ECR 1279 ... 157
- Reyners/Belgia (Cauza 2/74) [1974] ECR 631 ... 70, 214-5, 887, 888, 889, 892, 895
- RI.SAN/Comune di Ischia (Cauza C-108/98) [1999] ECR I-5219 ... 919
- Rica Foods (Free Zone) NV/Comisia (Cauza C-41/03) [2005] ECR I-6875 ... 620
- Richards/Secretary of State for Work and Pensions (Cauza C-423/04) [2006] ECR I-3585 ... 633, 1051
- Richardt (Cauza C-367/89) [1991] ECR I-4621 ... 389, 780
- Richco Commodities Ltd/Comisia (Cauza T-509/93) [1996] ECR II-1181 ... 578
- Richez-Parise/Comisia (Cauzele 19, 20, 25, 30/69) [1970] ECR 325 ... 662
- Rieser Internationale Transporte GmbH/Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs AG (Asfinag) (Cauza C-157/02) [2004] ECR I-1477 ... 227, 231, 235
- Riksskatteverket/Gharehveran (Cauza C-441/99) [2001] ECR I-7687 ... 227
- Ring și Skoube Werge/Dansk almennyttigt Boligselskab (Cauzele C-335 și 337/11) EU:C:2013:222 ... 1022, 1024
- Rinke/Ärztelkammer Hamburg (C-25/02) [2003] ECR I-8349 ... 1050
- Rinner-Kühn/FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH (Cauza 171/88) [1989] ECR 2743 ... 1009, 1069, 1082
- Ritter-Coulais/Finanzamt Gemersheim (Cauza C-152/03) [2006] ECR I-1711 ... 551, 847, 851
- RJ Reynolds Tobacco Holdings Inc/Comisia (Cauza C-131/03) [2006] ECR I-7795 ... 575
- Roberts/Birds Eye Walls Ltd (Cauza C-132/92) [1993] ECR I-5579 ... 631, 633, 1015, 1058
- Roberts/Comisia (Cauza T-25/99) [2001] ECR II-1881 ... 1168
- Roberts/Tate & Lyle Industries (Cauza 151/84) [1986] ECR 703 ... 1035
- Robins și alții/Secretary of State for Work and Pensions (Cauza C-278/05) [2007] ECR I-1053 ... 291
- Roca Alvarez (Cauza C-104/09) [2010] ECR I-8661 ... 1032, 1072, 1075
- Rockler/Försäkringskassan (Cauza C-137/04) [2006] ECR I-1441 ... 849, 852
- Römer (Cauza C-147/08) EU:C:2011:286 ... 219, 231, 246, 304, 1021, 1025, 1052, 1053
- Romero/Landesversicherungsanstalt (Cauza C-131/96) [1997] ECR I-3659 ... 869

- Romkes/Officier van Justitie (Cauza 46/86) [1987]
ECR 2685 ... 157
- Roquette Frères/Comisia (Cauza 26/74) [1976]
ECR 677 ... 260, 669
- Roquette Frères/Consiliul (Cauza 138/79) [1980]
ECR 3333 ... 59, 148, 611
- Roquette Frères/Direction des Services Fiscaux du Pas-de-Calais (Cauza C-88/99) [2000] ECR I-10465 ... 262, 276, 552
- Roquette Frères/Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (Cauza C-441/05) [2007] ECR I-1993 ... 599, 606
- Roquette Frères SA/Comisia (Cauza C-94/00) [2002]
ECR I-9011 ... 457, 478
- Roquette Frères SA/Hauptzollamt Geldern (Cauza C-228/92) [1994] ECR I-1445 ... 648
- Rosado Santana (Cauza C-177/10) EU:C:2011:557 ... 238, 271, 276
- Rosalba Alasini și alții (Cauzele C-317-320/08)
EU:C:2008:510 ... 274
- Roselle/INAMI (Cauza C-65/84) EU:C:2014:2473 ... 1043
- Rosenblatt (Cauza C-45/09) EU:C:2010:601 ... 1052, 1055, 1065, 1066
- Rossius (Cauzele C-267 și 68/10) EU:C:2011:332 ... 470
- Rothmans/Comisia (Cauza T-188/97) [1999]
ECR II-2463 ... 638
- Rottmann/Freistadt Bayern (Cauza C-135/08) [2010]
ECR I-1449 ... 955-6, 991
- Roussel Laboratoria BV/Tărlă de Jos (Cauza 181/82) [1983] ECR 3849 ... 750
- Roux (Cauza C-363/89) [1991] ECR I-273 ... 860
- Royal Bank of Scotland/Grecia (Cauza C-311/97) [1999] ECR I-2651 ... 911
- Royal Copenhagen, Specialarbejderforbundet i Danmark/Dansk Industri (Cauza C-400/93) [1995]
ECR I-1275 ... 1029, 1055, 1083
- Royer (Cauza 48/75) [1976] ECR 497 ... 842, 859, 860, 882
- RSVZ/Wolf (Cauzele 154-155/87) [1988] ECR 3897 ... 898
- RTE, ITP, BBC/Comisia (Cauzele T-69, 70 și 76/89) [1991] ECR II-485 ... 1209
- RTI/Ministero delle Poste e Telecomunicazione (Cauzele C-320, 328-329, 337-339/94) [1996]
ECR I-6471 ... 700
- Rubach (Cauza C-344/08) [2009] ECR I-7033 ... 272, 462
- Ruckdeschel și Diamalt/Hauptzollamt Hamburg-ST-Annen (Cauzele 117/76 și 16/77) [1977] ECR 1753 ... 124, 533, 616, 632
- Rüffer (Cauza C-322/13) EU:C:2014:189 ... 990
- Rüffler/Direktor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Walbrzychu (Cauza C-544/07) [2009] ECR I-3389 ... 554
- Ruipérez Aguirre și ATC Petition/Comisia (C-111/11 P) EU:C:2011:491 ... 485, 493
- Ruiz Zambrano/ONEM (Cauza C-34/09) AG's Opinion [2011] ECR I-1177 ... 465, 850, 958, 970, 971, 994, 998
- Rummler (Cauza 237/85) [1986] ECR 2101 ... 1029
- Runevič-Vardyn și Wardyn (Cauza C-391/09) EU:C:2011:291 ... 954, 968, 969, 1019
- Rush Portuguesa/Office National d'Immigration (Cauza C-113/89) [1990] ECR I-1417 ... 933
- Rütgers Germany GmbH/Agentia Europeană pentru Produse Chimice (AEPC) (Cauza T-96/10) EU:T:2013:109 ... 575
- Rutili/Minister for the Interior (Cauza 36/75) [1975]
ECR 1219 ... 432, 460, 623, 879, 882, 790
- Ruzius-Wilbrink/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten (Cauza 102/88) [1989]
ECR 4311 ... 1078
- S și G (Cauza C-457/12) EU:C:2014:136 ... 876, 973
- S Lehrfreund Ltd/Consiliul și Comisia (Cauza T-228/95) [1996] ECR II-111 ... 408
- SABAM/Netlog (Cauza C-360/10) EU:C:2012:85 ... 450, 461
- Sabbatini (Cauza 20/71) [1972] ECR 345 ... 632, 1050
- Sabou/Finanční feditelství pro hlavní město Prahu (Cauza C-276/12) EU:C:2013:678 ... 611
- Sacchi (Cauza 155/73) [1974] ECR 409 ... 887, 1258, 1264
- Saciri (Cauza C-79/13) EU:C:2014:103 ... 433
- Saddik (Cauza C-458/93) [1995] ECR I-511 ... 553
- Safalero Srl/Prefetto di Genova (Cauza C-13/01) [2003] ECR I-8679 ... 256, 265
- Safety HI-Tech/S și T (Cauza C-341/95) [1998]
ECR I-4355 ... 407
- Säger/Dennemeyer & Co Ltd (Cauza C-76/90) [1991]
ECR I-4221 ... 889, 938
- Sagulo, Brenca și Bakhouch (Cauza 8/77) [1977]
ECR 1495 ... 256
- Salahadin Abdulla și alții (C-175-179/08) [2010]
ECR I-1493 ... 433, 461, 462
- Salamander/Parlamentul și Consiliul (Cauzele T-172, 175-177/98) [2000] ECR II-2487 ... 232, 578, 581
- Saldanha și MTS Securities Corporation/Hiross Holdings (Cauza C-122/96) [1997] ECR I-5325 ... 926
- Salerno și alții/Comisia și Consiliul (Cauzele 87 și 130/77, 22/83, 9 și 10/84) [1985] ECR 2523 ... 605

- Salgoil/Italian Ministry of Foreign Trade (Cauza 13/68) [1968] ECR 453 ... 213
- Salonia/Poidomani și Giglio (Cauza 126/80) [1981] ECR 1563 ... 552
- Salumi (Cauzele 212-217/80) [1981] ECR 2735 ... 626
- Salumi/Amministrazione delle Finanze (Cauzele 66, 127 și 128/79) [1980] ECR 1237 ... 276, 650
- Salvatore Grimaldi/Fonds des Maladies Professionnelles (Cauza C-322/88) [1989] ECR 4407 ... 121, 222, 523
- Salzburger Flughafen GmbH (Cauza C-244/12) EU:C:2013:203 ... 233
- Salzmänn (Cauza C-178/99) [2001] ECR I-4421 ... 524
- Salzmänn (Cauza C-300/01) [2003] ECR I-4899 ... 805
- Sánchez Morcillo și Abril García (Cauza C-169/14) EU:C:2014:2099 ... 266
- Sanders Adour et Guyomarc'h Nutrition Animale/Directeur des Services Fiscaux des Pyrénées-Atlantiques (Cauzele C-149 și 150/91) [1992] ECR I-3899 ... 1296
- Sandoz (Cauza 174/82) [1983] ECR 2445 ... 767, 780-1, 789
- Sandoz GmbH/Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (Cauza C-439/97) [1999] ECR I-7041 ... 805
- Santex SpA/Unita Socio Sanitaria Locale n. 42 di Pavia (Cauza C-327/00) [2003] ECR I-1877 ... 263, 268
- Santillo (Cauza 131/79) [1980] ECR 1585 ... 208, 878, 882
- Sapud-Audic/Eco-Emballages SA (Cauza C-159/00) [2002] ECR I-5031 ... 243, 751, 763
- Sarkatzis Herrero/Imsalud (Cauza C-294/04) [2006] ECR I-295 ... 1044
- Savas (Cauza C-37/98) [2000] ECR I-2927 ... 411
- Sayag/Leduc (Cauza 5/68) [1968] ECR 395 ... 664
- Sayag/Leduc (Cauza 9/69) [1969] ECR 329 ... 663
- Sayn Wittgenstein (Cauza C-208/09) EU:C:2010:80 ... 349, 465, 624, 954, 968, 969
- Sbarigia (Cauza C-393/08) [2010] ECR I-6337 ... 903, 1269
- SCA Group Holding și alții (Cauzele C-39, 40 și 41/13) EU:C:2014:1758 ... 912
- Schempp/Finanzamt München (Cauza C-403/03) [2005] ECR I-6421 ... 974, 990
- Scheucher-Fleisch GmbH/Comisia (Cauza T-375/04) [2009] ECR II-4155 ... 1290
- Schiebel Aircraft GmbH (Cauza C-474/12) EU:C:2014:2139 ... 846, 878
- Schieving-Nijstad/Groeneveld (Cauza C-89/99) [2001] ECR I-5851 ... 410
- Schilling și Fleck-Schilling/Finanzamt Nürnberg-Süd (Cauza C-209/01) [2003] ECR I-13389 ... 849
- Schindler/Comisia (Cauza C-501/11 P) EU:C:2013:522 ... 432
- Schlöh/Auto Contrôle Technique (Cauza 50/85) [1986] ECR 1855 ... 746
- Schluter/Hauptzollamt Lörrach (Cauza 9/73) [1973] ECR 1135 ... 406
- Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge/Austria (Cauza C-112/00) [2003] ECR I-5659 ... 217, 438, 453, 465, 751, 792, 914, 932
- Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH/Comisia (Cauza T-17/03) [2006] ECR II-1139 ... 1270
- Schmitzer/Bundesministerin für Inneres (Cauza C-530/13) EU:C:2014:2359 ... 1055, 1066, 1078
- Schnitzer (Cauza C-215/01) [2003] ECR I-14847 ... 889, 916
- Schnorbus/Land Hessen (Cauza C-79/99) [2000] ECR I-10997 ... 1070
- Scholz/Universitaria di Cagliari (Cauza C-419/92) [1994] ECR I-505 ... 232, 846
- Schönberger/Parlamentul (Cauza C-261/13 P) EU:C:2014:2423 ... 997
- Schönheit și Becker (Cauza C-4-5/02) [2002] ECR I-7007 ... 1013
- Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co KG/Hauptzollamt Gronau (Cauza 265/87) [1989] ECR 2237 ... 619, 621
- Schreiber (Cauza C-443/02) [2004] ECR I-7275 ... 784, 785
- Schulz-Delzers (Cauza C-240/10) EU:C:2011:591 ... 847
- Schumacker (Cauza C-279/93) [1995] ECR I-225 ... 94, 806, 852, 903, 911
- Schunk/Comisia (Cauza T-69/04) [2008] ECR II-2567 ... 456, 605
- Schutzverband Gegen unlauteren Wettbewerb/TK-Heimdienst Sass GmbH (Cauza C-254/98) [2000] ECR I-151 ... 766, 770, 899
- Schwaninger Martin Viehhandel-Viehexport/Zollamt Salzburg Erstattungen (Cauza C-207/06) [2008] ECR I-5561 ... 248
- Schwartz/Stadt Bochum (Cauza C-291/12) EU:C:2013:670 ... 433, 450
- Schwarz/Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg (Cauza C-366/04) [2005] ECR I-10139 ... 782
- Schwarz și Schwarz/Finanzamt Bergisch Gladbach (Cauza C-76/05) [2007] ECR I-6849 ... 734, 922, 990
- Schwarze (C)/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Cauza 16/65) [1965] ECR 877 ... 544

- SCK & FNK/Comisia (Cauzele T-213/95 și 18/96) [1997] ECR II-1739 ... 456, 478
- Scott SA/Comisia (Cauza T-366/00) [2007] ECR II-797 ... 1291
- Secretary of State for Work and Pensions/Taous Lassel (Cauza C-162/09) [2010] ECR I-9217 ... 859, 865, 989
- Sedef (Cauza C-230/03) [2006] ECR I-157 ... 411
- Segers (Cauza 79/85) [1986] ECR 2375 ... 897, 904, 911
- Seguela/Administration des Impôts (Cauza 76/87) [1988] ECR 2397 ... 726
- SELEX Sistemi Integrati SpA/Comisia (Cauza C-113/07) [2009] ECR I-2207 ... 1132
- Semeraro Casa Uno Srl/Sindaco del Comune di Erbusco (Cauzele C-418-421, 460-462, 464/93, 9-11, 14-15, 23-24 și 332/94) [1996] ECR I-2975 ... 759, 761, 772
- Servet Kamberaj/IPES (Cauza C-571/10) EU:C:2012:233 ... 463, 1018
- Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl/Calafiori (Cauza C-451/03) [2006] ECR I-2941 ... 1261, 1276
- SETTG/Ypourgos Ergasias (Cauza C-398/95) [1997] ECR I-3091 ... 889, 930
- Sevic Systems (Cauza C-411/03) [2005] ECR I-10805 ... 907
- Sevince (Cauza C-192/89) [1990] ECR I-3461 ... 230, 411, 416
- Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH/BVVG Bodenverwertungs- und-verwaltungs GmbH (Cauza C-239/09) EU:C:2010:778 ... 237
- Sgarlata/Comisia (Cauza 40/64) [1965] ECR 215 ... 429
- SGL Carbon AG/Comisia (Cauza C-328/05 P) [2007] ECR I-3921 ... 456
- Shamso Abdullahi/Bundesasylamt (C-394/12) EU:C:2013:813 ... 461
- Shell/Comisia (Cauza T-11/89) [1992] ECR II-757 ... 456, 1134, 1141
- Shingara și Radiom (Cauzele C-65 și 111/95) [1997] ECR I-3341 ... 879
- SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA/Comisia (Cauza T-442/03) [2008] ECR II-1161 ... 1276
- Siemens AG Österreich/Hauptverband der österreichischen Socialversicherungsträger (Cauza C-314/01) [2004] ECR I-2549 ... 551
- Siemens SA/Comisia (Cauza C-278/95) [1997] ECR I-2507 ... 1270
- Siemens SA/Comisia (Cauza T-459/93) [1995] ECR II-1675 ... 1270
- SIMAP/Valencia Sindicatode Médicos Asistencia Pública (Cauza C-303/98) [2000] ECR I-7963 ... 227
- Simmenthal (Cauza 106/77) [1978] ECR 629 ... 218, 261, 281, 302-5, 350
- Simmenthal SpA/Comisia (Cauza 92/78) [1979] ECR 777 ... 605-6
- Simmenthal SpA/Ministero delle Finanze (Cauza 35/76) [1976] ECR 1871 ... 545
- Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura (Cauza C-265/03) [2005] ECR I-2579 ... 846
- Sina Bank/Consiliul (Cauza T-15/11) EU:T:2012:661 ... 605
- Sinochem Heilongjiang/Comisia (Cauza T-161/94) [1996] ECR II-695 ... 586
- Siples (Cauza C-226/99) [2001] ECR I-277 ... 273
- Sirdar/Army Board (Cauza C-273/97) [1999] ECR I-7403 ... 1059, 1061
- Sison/Consiliul (Cauza C-266/05) [2007] ECR I-1233 ... 618, 639, 640
- Sison/Consiliul (Cauzele T-341/07) [2009] ECR II-3625 ... 658, 661, 663
- Sjöberg și Gerdin (Cauzele C-447-448/08) [2010] ECR I-6921 ... 928
- Skanavi și Chyssanthakopoulos (Cauza C-193/94) [1996] ECR I-929 ... 931
- Skatteverket/A (Cauza C-101/05) [2007] ECR I-11531 ... 804
- Skatteverket/Gourmet Classic Ltd (Cauza C-458/06) [1999] ECR I-4207 ... 526, 550
- SKP k.s./Kveta Polhošová (Cauza C-433/11) EU:C:2012:702 ... 553
- Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk (Cauza C-283/11) EU:C:2013:28 ... 450
- Sloman Neptun Schiffahrts AG/Seebetriebsrat Bodo Ziesmar der Sloman Neptun Schiffahrts (Cauzele C-72-73/91) [1993] ECR I-887 ... 1276
- Slovak Telekom/Comisia (Cauzele T-458/09 și T-171/10) [2012] ECR II-145 ... 457
- Smanor (Cauza 298/87) [1988] ECR 4489 ... 755
- Smanor/Comisia (Cauza T-182/97) [1998] ECR II-271 ... 485, 493, 499
- Smanor/Comisia (Cauza T-201/96) [1997] ECR II-1081 ... 493
- Smith/Advel Systems Ltd (Cauza C-408/92) [1994] ECR I-4435 ... 1015, 1016
- Smith & Nephew și Primecrown (Cauza C-201/94) [1996] ECR I-5819 ... 234
- SNCM/Corsica Ferries France (Cauzele C-533 și 536/12 P), 4 Sept 2014 ... 1274
- Sneller's Autos/Algemeen Directeur van de Dienst Wegverkeer (Cauza C-314/98) [2000] ECR I-8633 ... 242

- SNF SA/Comisia (Cauza T-213/02) [2004] ECR II-3047 ... 591
- Sniace SA/Comisia (Cauza T-88/01) [2005] ECR II-1165 ... 587
- SNRT-CGT, SURF-CFDT și SNEA-CFE-CGC/Comisia (Cauza C-106/98) [2000] ECR I-3659 ... 1290
- SNUPAT/Înalta Autoritate (Cauzele 42 și 49/59) [1961] ECR 53 ... 631
- Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/SA Ch Brachfield & Sons (Cauzele 2 și 3/69) [1969] ECR 211 ... 716, 717
- Sociedade Agricola dos Arinhos, Ltd/Comisia (Cauzele T-38-50/99) [2001] ECR II-585 ... 584
- Società cooperative Madonna dei miracoli/Regione Abruzzo (Cauza C-82/13) EU:C:2013:655 ... 551
- Società „Eridania” Zuccherifici Nazionali/Comisia (Cauzele 10 și 18/68) [1969] ECR 459 ... 603
- Société Arcelor Atlantique et Lorraine și alții/Premier ministre și alții (Cauza C-127/07) [2008] ECR I-9895 ... 329, 347-8
- Société Bautiaa/Directeur des Services Fiscaux des Landes (Cauzele C-197 și 252/94) [1996] ECR I-505 ... 650
- Société Baxter/Premier Ministre (Cauza C-254/97) [1999] ECR I-4809 ... 912
- Société CAM SA/Comisia (Cauza 100/74) [1975] ECR 1393 ... 581
- Société Civile Agricole du Centre d'Insemination de la Crespelle (Cauza C-323/93) [1994] ECR I-5077 ... 1261
- Société Comateb/Directeur Général des Douanes et Droits Indirects (Cauza C-192-218/95) [1997] ECR I-165 ... 255, 258, 294, 722
- Société Coopérative des Asphalteurs Belges (BELASCO)/Comisia (Cauza 246/86) [1989] ECR 2117 ... 1155
- Société Co-opérative „Providence Agricole de la Champagne”/ONIC (Cauzele 4, 109 și 145/79) [1980] ECR 2823 ... 649
- Société Critouridienne de Distribution (Socridis)/Receveur Principal des Douanes (Cauza C-166/98) [1999] ECR I-3791 ... 734
- Société de Produits de Maïs/Administration des Douanes (Cauza 112/83) [1985] ECR 719 ... 649-50
- Société des Grands Moulins des Antilles/Comisia (Cauza 99/74) [1975] ECR 1531 ... 673
- Société fiduciaire nationale d'expertise comptable/Ministre du Budget (Cauza C-111/09) [2011] ECR II-2551 ... 949
- Société fiduciaire nationale d'expertise comptable/Ministre du Budget (Cauza C-119/09) EU:C:2011:208 ... 228
- Société Générale Alsacienne de Banque SA/Koestler (Cauza 15/78) [1978] ECR 1971 ... 919, 927, 938
- Société La Technique Minière (STM)/Maschinenbau Ulm GmbH (Cauza 56/65) [1966] ECR 235 ... 1145-6, 1154, 1168
- Société Louis Dreyfus & Cie/Comisia (Cauza C-386/96) [1998] ECR I-2309 ... 578
- Société pour l'Exploration des Ducrest SA/Comisia (Cauza 132/77) [1978] ECR 1061 ... 668
- Sodemare/Regione Lombardia (Cauza C-70/95) [1997] ECR I-3395 ... 889, 904, 920, 922, 1269
- Sodiprem SARL/Direction Générale des Douanes (Cauzele C-37 și 38/96) [1998] ECR I-2039 ... 523
- Sofrimport Sàrl/Comisia (Cauza C-152/88) [1990] ECR I-2477 ... 630
- Sogelma-Società generale lavori manutenzione impianti Srl/European Agency for Reconstruction (AER) (Cauza T-411/06) [2008] ECR II-2771 ... 572, 600
- Sokoll-Seebacher (Cauza C-367/12) EU:C:2014:68 ... 932
- Solred (Cauza C-347/96) [1998] ECR I-937 ... 218
- Solvay/Comisia Europeană (Cauza T-58/01) [2009] ECR II-4781 ... 605
- Solvay Solexis SpA/Comisia (Cauza C-449/11 P) EU:C:2013:803 ... 1134
- Sommer/Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Cauza C-15/11) EU:C:2012:371 ... 845
- Sonasa-Sociedade Nacional de Segurancas Ld/Comisia (Cauza T-126/97) [1999] ECR II-2793 ... 628
- Sonito/Comisia (Cauza C-87/89) [1990] ECR I-1981 ... 493
- Sophie van 't Veld/Comisia Europeană (Cauza T-301/10) EU:T:2013:135 ... 638
- Sopropé (Cauza C-349/07) [2008] ECR I-10369 ... 271, 610, 612
- Sorge/Poste Italiane SpA (Cauza C-98/09) EU:T:2010:185 ... 235, 237
- Sot Léllos kai Sia EE/GlaxoSmithKline AEE Farmakeftikon Proionton (Cauzele C-468-478/06) [2008] ECR I-7139 ... 1147, 1208-9
- Sotgiu/Deutsche Bundespost (Cauza 152/73) [1974] ECR 153 ... 847, 851, 854, 858
- Sotiris Papisavvas (Cauza C-291/13) EU:C:2014:2209 ... 240
- Spagl/Hauptzollamt Rosenheim (Cauza C-189/89) [1990] ECR I-4539 ... 630
- Spania/Comisia (Cauzele C-278-280/92) [1994] ECR I-4103 ... 1282
- Spania/Comisia (Cauza C-42/93) [1994] ECR I-4175 ... 1274, 1282, 1291

- Spania/Comisia (Cauza C-114/00) [2002] ECR I-7657 ... 1279, 1296
- Spania/Comisia (Cauza C-525/04) [2007] ECR I-9947 ... 647
- Spania/Comisia (Cauza T-402/06) EU:T:2013:445 ... 636
- Spania/Consiliul (Cauza C-350/92) [1995] ECR I-1985 ... 100
- Spania/Consiliul (Cauza C-342/03) [2005] ECR I-1975 ... 628
- Spania/Consiliul (Cauza C-442/04) [2008] ECR I-3517 ... 607
- Spania/Regatul Unit (Cauza C-145/04) [2006] ECR I-7917 ... 510, 995, 996
- Spania și Finlanda/Parlamentul European și Consiliul (Cauzele C-184 și 223/02) [2004] ECR I-7789 ... 621
- Spania și Italia/Consiliul (Cauzele C-274 și 295/11) EU:C:2013:240 ... 86, 163, 645
- Specht (Cauzele C-501-506, 540 și 541/12) EU:C:2014:2005 ... 219, 238, 291, 1053, 1066, 1078
- Specter Photo Group NV/CBFA (Cauza C-45/08) [2009] ECR I-12073 ... 462
- Spedition Welter GmbH (C-306/12) EU:C:2013:650 ... 235, 238
- Sporting Exchange Ltd/Minister van Justitie (Cauza C-203/08) [2010] ECR I-4695 ... 636
- SPUC/Grogan (Cauza C-159/90) [1991] ECR I-4685 ... 471, 478, 921, 923, 927, 928,
- Staatsecretaris van Financiën/Verkooijen (Cauza C-35/98) [2000] ECR I-4071 ... 806
- Stadt Lengerich/Helmig (Cauzele C-3/99, 409 și 425/92, 34, 50 și 78/93) [1994] ECR I-5727 ... 1069
- Stahlwerke Peine-Salzgitter AG/Comisia (Cauza C-220/91) [1993] ECR I-2393 ... 659
- Stamatelaki/OAEE (Cauza C-444/05) [2007] ECR I-3185 ... 921
- Stanley George Adams/Comisia (Cauza 145/83) [1985] ECR 3539 ... 663, 669
- Stanleybet International (Cauzele C-186 și 209/11) EU:C:2013:33 ... 228, 303, 928
- Stanton/INASTI (Cauza 143/87) [1988] ECR 3877 ... 897, 898
- Star Fruit Company/Comisia (Cauza 247/87) [1989] ECR 291 ... 485, 493, 602
- Stauder/City of Ulm (Cauza 29/69) [1969] ECR 419 ... 429-30
- Steenhorst-Neerings/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvuur (Cauza C-338/91) [1993] ECR I-5475 ... 262, 503, 1039, 1079, 1080
- Steffensen (Cauza C-276/01) [2003] I-3735 ... 272, 469
- Steinhauser/City of Biarritz (Cauza 197/84) [1985] ECR 1819 ... 897
- Steinicke/Bundesanstalt für Arbeit (Cauza C-77/02) [2003] ECR I-9027 ... 1009, 1070
- Steinike und Weinlig/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Cauza 78/76) [1977] ECR I-595 ... 1276, 1277
- Stewart (Cauza C-503/09) EU:C:2011:500 ... 991
- Steymann/Staatsecretaris van Justitie (Cauza 196/87) [1988] ECR 6159 ... 838
- Stichting Al-Aqsa (Cauzele C-539 și 550/10 P) EU:C:2012:711 ... 223
- Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)/Comisia (Cauza C-321/95) [1998] ECR I-1651 ... 582
- Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)/Comisia (Cauza T-585/93) [1995] ECR II-2205 ... 582, 612
- Stichting Greenpeace Nederland/Comisia Europeană (Cauza T-545/11) EU:T:2013:523 ... 640
- Stichting Natuur en Milieu și alții (Cauzele C-165-167/09) EU:C:2011:348 ... 208, 226, 227, 228, 537
- Stichting Sigarettenindustrie/Comisia (Cauzele 240-242, 261-262, 268-269/82) [1985] ECR 3831 ... 614
- Stichting Woonlinie/Comisia (Cauza C-133/12 P) EU:C:2014:105 ... 583, 584
- Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Cauza C-138/05) [2006] ECR I-8339 ... 554
- Stockholm Lindöpark Aktiebolag/Suedia (Cauza C-150/99) [2001] ECR I-493 ... 291, 294
- Stoilov i Ko EOOD/Nachalnik na Mitnitsa Stoliczna (Cauza C-180/12) EU:C:2013:693 ... 551
- Stoke-on-Trent CC/B & Q plc (Cauzele 306/88, 304/90 și 169/91) [1992] ECR I-6457 ... 759
- Stolting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Cauza 138/78) [1979] ECR 713 ... 619
- Stork/Înalta Autoritate (Cauza 1/58) [1959] ECR 17 ... 429
- Strack (Cauza C-579/12) RX-II EU:C:2013:570 ... 219
- Strack/Comisia (Cauza C-127/13 P) EU:C:2014:2250 ... 638
- Strojírny Prostějov (Cauza C-53/13) EU:C:2014:2011 ... 937
- Stylianakis/Grecia (Cauza C-92/01) [2003] ECR I-1291 ... 994
- Sucrimex și Westzucker GmbH/Comisia (Cauza 133/79) [1980] ECR 1299 ... 674
- Sumitomo Metal Industries Ltd și Nippon Steel Corp/Comisia (Cauzele C-403 și 405/04) [2007] ECR I-729 ... 1134

- Sun Chemical Group BV, Siegwark Druckfarben Ag și Flint Group Germany GmbH/Comisia (Cauza T-282/06) [2007] ECR II-2149 ... 1240, 1251
- Sunino și Data (Cauza C-2/96) [1996] ECR I-1543 ... 553
- Súsisalo (Cauza C-84/11) EU:C:2012:374 ... 903, 931
- Svenska Journalistförbundet/Consiliul (Cauza T-174/95) [1998] ECR II-2289 ... 638
- Svensson și Gustavsson/Ministre du Logement et de l'Urbanisme (Cauza C-484/93) [1995] ECR I-3955 ... 900, 904
- Suedia/Comisia (Cauza C-64/05) [2007] ECR I-11389 ... 111, 620, 640
- Suedia/Consiliul (Cauza C-39 și 52/05) [2008] ECR I-4723 ... 641-2
- Suedia/MyTravel și Comisia (Cauza C-506/08 P) [2011] ECR I-6237 ... 640
- Suedia și API/Comisia (Cauzele C-514, 528 și 532/07 P) EU:C:2009:2 ... 486, 487, 497
- Syfait/GlaxoSmithKline plc (Cauza C-53/03) [2005] ECR I-4609 ... 524
- Syndicat Français de l'Express International (SFEI)/Comisia (Cauza C-39/93) [1994] ECR I-2681 ... 575
- Syndicat Français de l'Express International (SFEI)/La Poste (Cauza C-39/94) [1996] ECR I-3547 ... 1273, 1282, 1295
- Syndicat Professionnel Coordination des Pêcheurs de l'Etang de Berre et de la Region/EDF (Cauza C-213/03) [2004] ECR I-7357 ... 411
- Szyrocka (Cauza C-215/11) EU:C:2012:794 ... 269
- T-Mobile Netherlands BV și alții/Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Cauza C-8/08) [2009] ECR I-4529 ... 1140, 1147, 1148
- T. Port GmbH & Co/Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Cauzele C-364-365/95) [1998] ECR I-1023 ... 402, 410
- T. Port GmbH & Co KG/Comisia (Cauza T-1/99) [2001] ECR II-465 ... 669
- T. Port GmbH/Consiliul (Cauza T-2/99) [2001] ECR II-2093 ... 410
- T. Port/Comisia (Cauza T-52/99) [2001] ECR II-981 ... 410
- Talotta/Belgia (Cauza C-383/05) [2007] ECR I-2555 ... 903
- Tankstation't Heustke vof și JBE Boermans (Cauzele C-401 și 402/92) [1994] ECR I-2199 ... 761
- Tarantik/Direction des Services Fiscaux de Seine-et-Marne (Cauza C-421/97) [1999] ECR I-3633 ... 727
- Tas-Hagen/Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (Cauza C-192/05) [2006] ECR I-10451 ... 990
- Tasca (Riccardo) (Cauza 65/75) [1976] ECR 291 ... 750
- Tate & Lyle plc, British Sugar plc și Napier Brown/Comisia (Cauzele T-202, 204, 207/98) [2001] ECR II-2035 ... 1135, 1139, 1140
- Tay Za/Consiliul (Cauza C-376/10) EU:C:2012:138 ... 451
- Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Comisia (Cauza T-198/01) [2004] ECR II-2717 ... 1269, 1273
- Technische Unie BV/Comisia (Cauza C-113/04 P) [2006] ECR I-8831 ... 1134
- Tedeschi/Denkavit (Cauza 5/77) [1977] ECR 1555 ... 784
- Teixeira/London Borough of Lambeth și Secretary of State for the Home Department (Cauza C-480/08) [2010] ECR I-1107 ... 873, 976, 994
- Tele Danmark A/S/HK (Cauza C-109/00) [2001] ECR I-6993 ... 1033
- Tele 2 Polska (Cauza C-375/09) EU:C:2011:270 ... 224
- Tele2 Telecommunication GmbH/Telekom-Control-Kommission (Cauza C-426/05) [2008] ECR I-68 ... 274
- Telefónica SA/Comisia (Cauza C-274/12 P) EU:C:2013: ... 584, 594-5
- Telefónica, SA și Telefónica de España, SA/Comisia Europeană (Cauza T-336/07) EU:T:2012:172 ... 1194, 1195
- Telefónica, SA și Telefónica de España SA (Cauza C-295/12 P) ... 1194
- Telemarsicabruzzo SpA/Circostel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni și Ministerio della Difesa (Cauzele C-320-322/90) [1993] ECR I-393 ... 553
- Télévision française 1 SA (TF1)/Comisia (Cauza T-354/05) [2009] ECR II-471 ... 1276
- Ten Oever/Stichting Bedrijfspensioenfonds voor het Glazenwassers-en Schoonmaakbedrijf (Cauza C-109/91) [1993] ECR I-4879 ... 1012, 1013
- Tennah-Durez/Conseil national de l'ordre des médecins (Cauza C-110/01) [2003] ECR I-6239 ... 945
- Terhoeve/Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen Buitenland (Cauza C-18/95) [1999] ECR I-345 ... 259, 849, 850, 851
- Territorio Histórico de Alava și alții/Comisia (Cauzele T-227, 229, 265, 266 și 270/01) [2009] ECR II-3029 ... 1276, 1285, 1288, 1294
- Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation/Comisiaers of Inland Revenue (Cauza C-374/04) [2006] ECR I-11673 ... 806, 912

- Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation Case C-201/05 [2008] ECR I-02875 ... 255, 294, 804, 912
- Test Claimants in the FII Group Litigation/Comisiaers of Inland Revenue (Cauza C-446/04) [2006] ECR I-11753 ... 255, 294, 295, 805, 806, 912
- Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation/Inland Revenue (Cauza C-524/04) [2007] ECR I-2107 ... 255, 287, 294, 912
- Tetra Laval BV/Comisia (Cauza T-5/02) [2002] ECR II-4381 ... 647
- Tetra Pak/Comisia (Cauza T-51/89) [1990] ECR II-309 ... 1203
- Tetra Pak/Comisia (Cauza T-83/91) [1994] ECR II-755 ... 1191
- Tetra Pak International SA/Comisia (Cauza C-333/94) [1996] ECR I-5951 ... 1187, 1191, 1203, 1219
- Teuking/Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie (Cauza 30/85) [1987] ECR 2497 ... 1056
- Texaco A/S/Havn (Cauzele C-114-115/95) [1997] ECR I-4263 ... 262, 263, 1079
- Textdata Software (C-418/11) EU:C:2013:588 ... 256, 469
- Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbh & Co KG/Comisia (Cauza T-158/99) [2004] ECR II-1 ... 1287, 1290
- Thieffry/Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris (Cauza 71/76) [1977] ECR 765 ... 895
- Thiele Meneses (Cauza C-220/12) EU:C:2013:683 ... 984
- Thijssen/Controledienst voor de Verzekeringen (Cauza C-42/92) [1993] ECR I-4047 ... 893
- Thyssen AG/Comisia (Cauza 188/82) [1983] ECR 3721 ... 631
- ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA (Cauza T-62/08) [2010] ECR II-3229 ... 1288, 1294
- Tiercé Ladbroke SA/Comisia (Cauza T-504/93) [1997] ECR II-923 ... 1210
- Tietosuoja ja valtuutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy (Cauza C-73/07) [2008] ECR-9831 ... 460, 463
- Tillack/Comisia (Cauza T-193/04) [2006] ECR II-3995 ... 668
- Timex Corporation/Consiliul și Comisia (Cauza 264/82) [1985] ECR 849 ... 586
- Tipp-EX GmbH & Co KG/Comisia (Cauza C-279/87) [1990] ECR I-261 ... 1168
- TNT Traco SpA/Poste Italiana SpA (Cauza C-340/99) [2001] ECR I-4109 ... 1263, 1264, 1265
- Toepfer (Alfred)/Comisia (Cauzele 106 și 107/63) [1965] ECR 405 ... 582, 672
- Tögel (Cauza C-76/97) [1998] ECR I-5357 ... 227
- Toland/Parlamentul European (Cauza T-471/08) [2011] ECR II-2717 ... 641
- Tommaso Morellato/Unità Sanitaria Locale (USL) Nr. 11 di Pordenone (Cauza C-358/95) [1997] ECR I-1431 ... 772
- Tomra Systems ASA și alții/Comisia (T-155/06) [2010] ECR II-4361 ... 1203, 1218
- Torfaen BC/B & Q plc (Cauza 145/88) [1989] ECR 3851 ... 758-9, 760 791,
- Torrallbo Marcos/Korota SA (Cauza C-265/13) EU:C:2014:187 ... 470
- Torresi/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata (Cauzele C-58-59/13) EU:C:2014:2088 ... 349, 902
- Traghetti del Mediterraneo SpA/Italia (Cauza C-173/03) [2006] ECR I-1209 ... 285, 290
- Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH/Finanzlandesdirektion für Tirol (Cauza C-368/04) [2006] ECR I-9957 ... 1292
- Transnational Company „Kazchrome” AO/Consiliul (Cauza T-192/08) [2011] ECR II-7449 ... 611
- Transocean Marine Paint/Comisia (Cauza 17/74) [1974] ECR 1063 ... 435, 436, 456, 610
- Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL/Administración del Estado (Cauza C-118/08) EU:C:2010:39 ... 293, 295
- Tréfilunion SA/Comisia (T-148/89) [1995] ECR II-1063 ... 1140, 1152
- Tremblay/Comisia (Cauza T-5/93) [1995] ECR II-185 ... 614
- Trojani/CPAS (Cauza C-456/02) [2004] ECR I-7573 ... 840, 959, 976, 977, 979, 980, 983
- Trummer și Mayer (Cauza C-222/97) [1999] ECR I-1661 ... 805
- Tulliasiamies și Antti Siilin (Cauza C-101/00) [2002] ECR I-7487 ... 723, 724
- Turco/Consiliul (Cauza T-84/03) [2004] ECR II-4061 ... 641
- Turpeinen (Cauza C-520/04) [2006] ECR I-10685 ... 990
- TV 2/Danmark A/S și alții/Comisia (Cauzele T-309, 317, 329 și 336/04) [2008] ECR II-2935 ... 1264, 1276
- TV10 SA/Commissariaat voor de Media (Cauza C-23/93) [1994] ECR I-4795 ... 478, 916
- TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/Germania (Cauza C-188/92) [1994] ECR I-833 ... 598, 599, 606
- Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt (Cauza C-132/11) EU:C:2012:329 ... 1056
- Tzoanos/Comisia (Cauza C-191/98) [1999] ECR I-8223 ... 455

- Tărilor de Jos/Comisia (Cauza 59/70) [1971] ECR 639 ... 603
 Tărilor de Jos/Comisia (Cauza C-452/00) [2005] ECR I-6645 ... 645
 Tărilor de Jos/Comisia (Cauza T-234/04) [2007] ECR II-4589 ... 692
 Tărilor de Jos/Comisia (Cauza T-380/08) EU:T:2013:480 ... 638
 Tărilor de Jos/Consiliul (Cauza C-58/94) [1996] ECR I-2169 ... 637
 Tărilor de Jos/Consiliul (Cauza C-110/97) [2001] ECR I-8763 ... 629
 Tărilor de Jos/Essent NV (Cauzele C-105-107/12) EU:C:2013:677 ... 805
 Tărilor de Jos/FNV (Cauza 71/85) [1986] ECR 3855 ... 1040, 1078
 Tărilor de Jos/Parlamentul și Consiliul (Cauza C-377/98) [2001] ECR I-7079 ... 83, 100, 110, 411, 450, 689
 Tărilor de Jos/Reed (Cauza 59/85) [1986] ECR 1283 ... 873
 Tărilor de Jos/Ten Kate Holding Musselkanaal BV (Cauza C-511/03) [2005] ECR I-8979 ... 576
 Tărilor de Jos și Koninklijke PTT Nederland NV și PTT Post/Comisia (Cauzele C-48 și 66/90) [1992] ECR I-565 ... 611, 1266
 Tărilor de Jos și Leeward Papierwarenfabriek BV/Comisia (Cauzele 296 și 318/82) [1985] ECR 809 ... 1273, 1283
 Überseering/NCC (Cauza C-208/00) [2002] ECR I-9919 ... 907
 UEAPME/Consiliul (Cauza T-135/96) [1998] ECR II-2335 ... 581
 Uecker și Jacquet/Land Nordrhein-Westfalen (Cauza C-64 și 65/96) [1997] ECR I-3171 ... 850, 875, 967
 UEFA/Comisia (Cauza T-55/08) ... 931
 UGT-Rioja/Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya (Cauza C-428 și 434/06) [2008] ECR I-6747 ... 532
 UNECTEF/Heylens (Cauza 222/86) [1987] ECR 4097 ... 257, 280, 460, 896, 897, 901, 902, 945
 Ungaria/Comisia (Cauza C-31/13 P) EU:C:2014:70 ... 575
 Ungaria/Slovacia (Cauza C-364/10) EU:C:2012:630 ... 510, 960, 966
 Unibet Ltd/Justitiekanslern (Cauza C-432/05) [2007] ECR I-2271 ... 255, 256 273, 460
 Unifrex/Comisia și Consiliul (Cauza 281/82) [1984] ECR 1969 ... 674
 Unifruit Hellas EPE/Comisia (Cauza T-489/93) [1994] ECR II-1201 ... 584, 628
 Unilever Bestfoods (Irlanda)/Comisia (Cauza C-552/03) [2006] ECR I-9091 ... 1174, 1203
 Unilever Italia SpA/Central Food (Cauza C-443/98) [2000] ECR I-7535 ... 234, 241, 243-4, 245, 246, 694
 Union Département des Syndicats CGT de l'Aisne/SIDEF Conforama (Cauza C-312/89) [1991] ECR I-997 ... 759
 Union des Pequeños Agricultores (UPA)/Consiliul (Cauza C-50/00) [2002] ECR I-6677 ... 588-90, 590-1, 535, 599
 Union Deutsche Lebensmittelwerke GmbH/Comisia (Cauza 97/85) [1987] ECR 2265 ... 582
 Union Malt/Comisia (Cauzele 44-51/77) [1978] ECR 57 ... 660
 Uniplex (UK) Ltd/NHS Business Services Authority (Cauza C-406/08) EU:C:2010:45 ... 238, 271
 Unità Socio-Sanitaria Locale Nr. 47 di Biella (USSL)/Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) (Cauza C-134/95) [1997] ECR I-195 ... 551, 902
 United Brands Company și United Brands Continental BV/Comisia (Cauza 27/76) [1978] ECR 207 ... 1188, 1189-90, 1192-5, 1198, 1203, 1207, 1214-5, 1221
 United Pan-Europe Communications Belgium/Belgia (Cauza C-250/06) [2007] ECR I-11135 ... 465, 930
 Unitrading (Cauza C-437/13) EU:C:2014:2318 ... 272
 Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder (Cauza 216/82) [1983] ECR 2771 ... 598
 UPC Telekabel Wien (Cauza C-314/12) EU:C:2014:192 ... 461
 Upjohn/The Licensing Authority (Cauza C-120/97) [1999] ECR I-223 ... 274, 279
 URBSFA (Union Royale Belge des Sociétés de Football Association) ASBL/Bosman (Jean-Marc) (Cauza C-415/93) [1995] ECR I-4921 ... 216, 465, 771, 837, 845, 848, 852, 853, 890, 891, 899, 901, 920
 UTECA (Cauza C-222/07) [2009] ECR I-1407 ... 851
 Užsienio reikalų ministerija/Pevtiev (Cauza C-314/13) EU:C:2014:1645 ... 463
 VALE Építési (Cauza C-378/10) EU:C:2012:440 ... 277, 910, 915
 Van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid (Cauza 33/74) [1974] ECR 1299 ... 623, 888, 889, 918-9, 929, 931, 932
 Van den Akker/Stichting Shell Pensioenfonds (Cauza C-28/93) [1994] ECR I-4527 ... 1016
 Van den Bergh & Jürgens BV și Van Dijk Food Products (Lopik) BV/CEE (Cauza 265/85) [1987] ECR 1155 ... 628, 666

- Van den Burgh Foods Ltd/Comisia (Cauza T-65/98) [2003] ECR II-4653 ... 111, 1152, 1174, 1195, 1203
- Van der Burg (Cauza C-278/99) [2001] ECR I-2015 ... 242
- Van der Laan (Cauza C-383/97) [1999] ECR-731 ... 792
- Van der Wal/Comisia (Cauza T-83/96) [1998] ECR II-545 ... 456, 613
- Van der Weerd și alții (Cauzele C-222-225/05) [2007] ECR I-4233 ... 268, 275, 528
- Van Duyn/Home Office (Cauza 41/74) [1974] ECR 1337 ... 212, 213, 225, 226, 624, 878, 879
- Van Eycke/NV ASPA (Cauza 267/86) [1988] ECR 4769 ... 1268
- Van Gend en Loos (Cauza 26/62) [1963] ECR 13 ... 208, 210-2, 213, 215, 281, 285, 299, 405, 489, 508, 529, 530, 557, 675, 895
- Van Landewyck/Comisia (Cauzele 209-215/78) [1980] ECR 3125 ... 456
- Van Lent (Cauza C-232/01) [2003] ECR I-11525 ... 849
- Van Parys/BIRB (Cauza C-377/02) [2005] ECR I-1465 ... 407
- Van Schijndel și Van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten (Cauzele C-430-431/93) [1995] ECR I-4705 ... 267-8, 278, 528
- Vanbraekel/ANMC (Cauza C-368/98) [2001] ECR I-5363 ... 921, 922, 936
- Vander Elst/Office des Migrations Internationales (Cauza C-43/93) [1994] ECR I-3803 ... 933
- Vaneetveld/Le Foyer SA (Cauza C-316/93) [1994] ECR I-763 ... 227, 233, 553
- Varec/Belgia (Cauza C-450/06) [2008] ECR I-581 ... 462
- Variola/Amministrazione delle Finanze (Cauza 34/73) [1973] ECR 981 ... 119, 222
- Vassallo/Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova (Cauza C-180/04) [2006] ECR I-7251 ... 232
- Vatsouras și Koupantantz/Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 (Cauzele C-22-23/08) [2009] ECR I-4585 ... 835, 841, 844, 959, 960, 986, 987-8,
- VBV-Vorsorgekasse AG/Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) (Cauza C-39/11) EU:C:2012:327 ... 807
- Vebic VZW (Cauza C-439/08) EU:C:2010:739 ... 266
- Venturini (Cauza C-159/12) EU:C:2013:791 ... 931
- Verband der Sachversicherer eV/Comisia (Cauza 45/85) [1987] ECR 405 ... 1147
- Verband Sozialer Wettbewerb eV/Clinique Laboratories SNC (Cauza C-315/92) [1994] ECR I-317 ... 788
- Vereeniging van Cementhandelaren/Comisia (Cauza 8/72) [1972] ECR 977 ... 1155
- Verein für Konsumenteninformation/Comisia (Cauza T-2/03) [2005] ECR II-1121 ... 620, 638
- Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV/Mars GmbH (Cauza C-470/93) [1995] ECR I-1923 ... 788
- Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags und vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag (Cauza C-368/95) [1997] ECR I-3689, [1997] 3 CMLR 1329 ... 464, 466, 763, 767, 791, 798
- Vereeniging Milieudefensie Cauza C-403/12 P... 413
- Vereeniging van Exporteurs in Levende Varkens/Comisia (Live Pigs) (Cauzele T-481 și 484/93) [1995] ECR II-2941 ... 648, 654, 660
- Vereeniging van Vlaamse Reisebureaus/Sociale Dienst de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten (Cauza 311/85) [1987] ECR 3821 ... 751, 1268
- Vereeniging Veronica Omroep Organisatie/Commissariaat voor de Media (Cauza C-148/91) [1993] ECR I-487 ... 916
- Vereeniging voor Energie, Milieu en Water/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie (Cauza C-17/03) [2005] ECR I-4983 ... 629
- Vergani/Agenzia delle Entrate (Cauza C-207/04) [2005] ECR I-7453 ... 1036
- Verholen/Sociale Verzekeringsbank (Cauzele C-87-89/90) [1991] ECR I-3757 ... 208, 275, 1038
- VG Wort (Cauzele C-457-460/11) EU:C:2013:426 ... 236
- Viacom Outdoor Srl/Giotto Immobiliare SARL (Cauza C-134/03) [2005] ECR I-1167657 ... 734
- Viamex Agrar Handels GmbH și Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK)/Hauptzollamt Hamburg-Jones (Cauzele C-37 și 58/06) [2008] ECR I-69 ... 247-8, 620, 622
- Vicoplus (Cauza C-307/09) EU:C:2011:64 ... 932
- Viho Europe BV/Comisia (Cauza C-73/95 P) [1996] ECR I-5457 ... 1132
- Vinal SpA/Orbat SpA (Cauza 46/80) [1981] ECR 77 ... 550, 726
- Vinkov (Cauzele C-27/11) EU:C:2012:326 ... 470
- Vino (Cauza C-161/11) EU:C:2011:420 ... 470
- Virginie Pontin/T-Comalux SA (Cauza C-63/08) [2009] ECR I-10467 ... 276, 1079
- Vischim Srl/Comisia (Cauza T-420/05) [2009] ECR II-3841 ... 111, 602
- Vischim Srl/Comisia (Cauza T-380/06) [2009] ECR II-3911 ... 625
- Visciano (Raffaello) (Cauza C-69/08) [2009] ECR I-6741 ... 271, 293
- Viscido, Scandella și Terragnolo/Ente Poste Italiane (Cauza C-52-54/97) [1998] ECR I-2629 ... 1276
- Visserijbedrijf/Productschap Vis (Cauza C-517/04) [2006] ECR I-5015 ... 740

- Vitor Manuel dos Santos Palhota și alții (Cauza C-515/08) [2010] ECR I-9133 ... 933
- Vlaams Fonds voor de Sociale Intergratie van Personen met een Handicap/Comisia (Cauza T-102/00) [2003] ECR II-2433 ... 610
- Vlaams Gewest/Comisia (Cauza T-214/95) [1998] ECR II-717 ... 628, 1270, 1271
- Vlassopoulou/Ministerium für Justiz, Bundes und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (Cauza C-340/89) [1991] ECR 2357 ... 896, 897, 902, 945, 846
- Vloeberghs/Înalta Autoritate (Cauzele 9 și 12/60) [1961] ECR 197 ... 668
- Völk/Vervaecke (Cauza 5/69) [1969] ECR 295 ... 1148, 1155
- Volker und Markus Schecke GbR/Land Hessen (Cauzele C-92-93/09) [2010] ECR I-11063 ... 429, 451, 636
- Volkswagen AG/Comisia (Cauza C-338/00) [2003] ECR I-9189 ... 1135
- Volvo AB/Erik Veng (UK) Ltd (Cauza 238/87) [1988] ECR 6211 ... 1209
- Von Colson și Kamann/Land Nordrhein-Westfalen (Cauza 14/83) [1984] ECR 1891 ... 234-5, 236, 237, 239, 256, 257, 258, 259, 1079
- Von Lachmüller/Comisia (Cauzele 43, 45 și 48/59) [1960] ECR 463 ... 675
- Vroege/NCIV Institut voor Volkshuisvesting BV și Stichting Pensioenfonds NCIV (Cauza C-57/93) [1994] ECR I-4541 ... 1012
- VTB-VAB NV/Total Belgium NV (Cauzele C-261 și 299/07) [2009] ECR I-2949 ... 228
- VVG International Handelsgesellschaft mbH/Comisia (Cauza T-155/02) [2003] ECR II-1949 ... 584
- W Cădsky SpA/Istituto Nazionale per il Commercio Estero (Cauza 63/74) [1975] ECR 281 ... 718
- Wachauf/Germania (Cauza 5/88) [1989] ECR 2609 ... 462
- Wagner/Comisia (Cauza 162/78) [1979] ECR 3467 ... 581
- Wagner Miret/Fondo de Garantía Salarial (Cauza C-334/92) [1993] ECR I-6911 ... 238, 282
- Wallentin/Riksskatteverket (Cauza C-169/03) [2004] ECR I-6443 ... 847, 851
- Walrave și Koch/Association Union Cycliste Internationale (Cauza 36/74) [1974] ECR 1405 ... 216, 831, 832, 833, 837, 890, 891, 920
- Walter Rau Lebensmittelwerke/Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Cauzele 133-136/85) [1987] ECR 2289 ... 598
- Walter Rau Lebensmittelwerke/de Smedt PvbA (Cauza 261/81) [1982] ECR 3961 ... 550, 755, 788
- Walz/Clickair SA (Cauza C-63/09) [2010] ECR I-4239 ... 402
- Watson și Belmann (Cauza 118/75) [1976] ECR 1185 ... 460, 472, 860
- Watts/Bedford Primary Care Trust (Cauza C-372/04) [2006] ECR I-4325 ... 921, 923, 924, 936
- Webb (Cauza 279/80) [1981] ECR 3305 ... 929, 933
- Webb/EMO (Cauza C-32/93) [1994] ECR I-3567 ... 1033
- Weber's Wine World Handels-GmbH/Abgabenberufungskommission Wien (Cauza C-147/01) [2003] ECR I-11365 ... 276, 294
- Weddel/Comisia (Cauza C-354/87) [1990] ECR I-3487 ... 581
- Weidacher/Bundesminister für Land-und Forstwirtschaft (Cauza C-179/00) [2002] ECR I-501 ... 628
- Weigel și Weigel/Finanzlanddirektion für Vorarlberg (Cauza C-387/01) [2004] ECR I-4981 ... 723, 737, 850
- Weingut Gustav Decker KG/Hauptzollamt Landau (Cauza 99/78) [1979] ECR 101 ... 625
- Weiser (Cauza C-37/89) [1990] ECR I-2395 ... 1050
- Wells/Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (Cauza C-201/02) [2004] ECR I-723 ... 228, 230, 233-4, 270, 294
- Wencel (Cauza C-589/10) EU:C:2011:303 ... 846, 852
- Werner/Finanzamt Aachen-Innenstadt (Cauza C-112/91) [1993] ECR I-429 ... 903
- Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisia (Cauzele T-228 și 233/99) [2003] ECR II-2123 ... 614, 1269, 1274, 1288
- Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Stefan și Republica Austria (Cauza C-464/98) [2001] ECR I-173 ... 805
- Westzucker GmbH/Einfuhr-und Vorratsstelle für Zucker (Cauza 57/72) [1973] ECR 321 ... 646
- Wielockx/Inspecteur der Directe Belastingen (Cauza C-80/94) [1995] ECR I-2493 ... 805, 903, 911
- Wienand Meilicke/ADV/ORGA F A Meyer AG (Cauza C-83/91) [1992] ECR I-4871 ... 551
- Wiener/Hauptzollamt Emmerich (Cauza C-338/95) [1997] ECR I-6495 ... 539, 564
- Wijsenbeek (Cauza C-378/97) [1999] ECR I-6207 ... 687
- Wiljo NV/Belgia (Cauza C-178/95) [1997] ECR I-585 ... 598
- Willame/Comisia (Cauza 110/63) [1965] ECR 649 ... 676
- William Cook plc/Comisia (Cauza C-198/91) [1993] ECR I-2486 ... 1287, 1288, 1289, 1290

- Willy Gerekens și Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola/Etat du grand-duc de Luxembourg (Cauza C-459/02) [2004] ECR I-7315 ... 626
- Willy Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Cauza C-2/06) [2008] ECR I-411 ... 269, 270, 301, 528, 536, 478
- Wilson/Ordre des avocats du barreau de Luxembourg (Cauza C-506/04) [2006] ECR I-8613 ... 274, 524, 941
- Windpark Groosthusen GmbH & Co Betriebs KG/Comisia (Cauza C-48/96) [1998] ECR I-2873 ... 645
- Windsurfing International Inc/Comisia (Cauza 193/83) [1986] ECR 611 ... 1154
- Winner Wetten/Bürgermeisterin der Stadt Bergheim (Cauza C-409/06) [2010] ECR I-8015 ... 302, 304
- Wirth/Landeshauptstadt Hannover (Cauza C-109/92) [1993] ECR I-6447 ... 922
- Wolf (Cauza C-229/08) [2010] ECR I-1 ... 1062
- Wolf Meng (Cauza C-2/91) [1993] ECR I-5751 ... 1269
- Wollast/CEE (Cauza 18/63) [1964] ECR 85 ... 676
- Wolzenburg (Dominic) (Cauza C-123/08) [2009] ECR I-9621 ... 993, 994, 1119
- Wood (Cauza C-164/07) [2008] ECR I-4143 ... 925, 994
- Woodspring DC/Bakers of Nailsea Ltd (Cauza C-27/95) [1997] ECR I-1847 ... 534
- World Wildlife Fund (WWF)/Autonome Provinz Bozen (Cauza C-435/97) [1999] ECR I-5613 ... 234, 556
- Worms/Înalta Autoritate (Cauza 18/60) [1962] ECR 195 ... 665
- Worringham/Lloyds Bank (Cauza 69/80) [1981] ECR 767 ... 1014, 1058
- Wouters/Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Cauza C-309/99) [2002] ECR I-1577 ... 216, 890, 930, 1160
- Wünsche Handelsgesellschaft/Germania (Cauza 345/82) [1984] ECR 1995 ... 315
- Wünsche, Re (Cauza 69/85) [1986] ECR 947 ... 69
- Württembergische Milchverwertung-Südmilch-AG/Salvatore Ugliola (Cauza 15/69) [1970] ECR 363 ... 846, 869
- WWF/Comisia (Cauza T-105/95) [1997] ECR II-313 ... 486, 496, 637, 638
- WWF European Policy Programme/Consiliul (Cauza T-264/04) [2007] ECR II-911 ... 639
- X (Cauza C-437/12) EU:C:2013:857 ... 724, 731
- X (Cauza C-87/13) EU:C:2014:2459 ... 930
- X (Cauza C-318/13) EU:C:2014:2133 ... 290, 1040, 1046
- X/Comisia (Cauza C-404/92) [1994] ECR I-4737 ... 455
- X AB și Y AB/Riksskatteverket (Cauza C-200/98) [1999] ECR I-8261 ... 550
- X și Y/Riksskatteverket (Cauza C-200/98) [1999] ECR I-8261 ... 911
- X Holding BV/Staatssecretaris van Financiën (Cauza C-337/08) [2010] ECR I-1215 ... 912
- X NV/Staatssecretaris van Financiën (Cauza C-498/10) EU:C:2012:635 ... 624, 932, 933
- Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH/Landeshauptmann von Wien (Cauza C-338/09) [2010] ECR I-13927 ... 930
- Yiadom (Cauza C-357/98) [2000] ECR I-9265 ... 882
- Ymeraga (Cauza C-87/12) EU:C:2013:291 ... 468, 470, 972
- Z/A Government Department (Cauza C-363/12) EU:C:2014:159 ... 413, 415, 1024, 1034, 1042
- Zabala/Instituto Nacional de Empleo (Cauzele C-422-424/93) [1995] ECR I-1567 ... 550
- Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social (Cauza 126/86) [1987] ECR 3697 ... 2015
- Zakaria (Cauza C-23/12) EU:C:2013:24 ... 273, 470
- Zanotti/Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma (Cauza C-56/09) [2010] ECR I-4517 ... 990, 994, 995
- Zardi/Consorzio Agrario Provinciale di Ferrara (Cauza C-8/89) [1990] ECR I-2515 ... 620
- Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (Cauza C-514/12) EU:C:2013:799 ... 847, 849, 852
- Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols/Land Tirol (Cauza C-486/08) [2010] ECR I-3527 ... 1047, 1069
- Zhu și Chen/Secretary of State for the Home Department (Cauza C-200/02) [2004] ECR I-9925 ... 871, 955, 964-5, 966, 967, 968, 994
- Ziebell (Cauza C-371/08) [2011] ECR I-12735 ... 466
- Ziegler SA/Comisia (Cauza T-199/08) [2011] ECR II-3507 ... 1155
- Ziegler/Comisia (Cauza C-439/11 P) EU:C:2013:513 ... 1270
- Ziolkowski și Szeja (Cauzele C-424 și 425/10) EU:C:2010:587 ... 989, 994
- Zoran Spasic (Cauza C-129/14 PPU) EU:C:2014 ... 450
- Züchner/Bayerische Vereinsbank AG (Cauza 172/80) [1981] ECR 2021 ... 1139
- Zuckerfabrik Franken (Cauza 77/81) [1982] ECR 681 ... 256
- Zuckerfabrik Franken (Cauza 121/83) [1984] ECR 2039 ... 157

Zuckerfabrik Jülich AG (Cauza C-113/10) EU:C:2012:591 ... 264

Zuckerfabrik Süderdithmarschen (Cauzele C-143/88 și 92/89) [1991] ECR I-415 ... 262, 534

Zunis Holdings SA, Finan Srl și Massinvest SA/Comisia (Cauza C-480/93) [1996] ECR I-1 ... 575

Zurstrassen/Administration des Contributions Directes (Cauza C-87/99) [2000] ECR I-3337 ... 847

ZZ/Secretary of State for the Home Department (Cauza C-300/11) EU:C:2013:363 ... 273, 458, 463, 465, 882, 992

AVIZE

Avizul 1/75 privind Acordul privind un standard pentru cheltuieli locale [1975] ECR 1355 ... 365, 377, 392, 393, 414, 415

Avizul 1/76 privind constituirea Fondului European de imobilizare pentru navele de navigație interioară [1977] ECR 741 ... 87, 88, 364, 367, 398, 399

Avizul 1/78 privind Acordul internațional privind cauciucul natural [1979] ECR 2871 ... 373, 377, 382, 423

Avizul 1/91 privind Acordul SEE I [1991] ECR 6079 ... 16, 398, 399, 448

Avizul 2/91 privind Convenția OIM 170 privind substanțele chimice la locul de muncă [1993] ECR I-1061 ... 87, 91, 100, 367, 369, 371, 383, 397, 398, 423

Avizul 1/92 privind Acordul SEE II [1992] ECR-I 2821 ... 16, 399

Avizul 2/92 privind competența Comunității sau a uneia dintre instituțiile sale de a participa la a treia Decizie revizuită a OCDE privind tratamentul național [1995] ECR I-521 ... 88, 368, 369, 378

Avizul 1/94 privind competența Comunității de a încheia acorduri internaționale privind serviciile și protecția proprietății intelectuale, OMC (GATS și TRIPS) [1994] ECR I-5267 ... 88, 90, 354, 367-9, 374, 378, 395, 398, 423

Avizul 2/94 privind aderarea Comunității la Convenția Europeană a Drepturilor Omului [1996] ECR I-1759 ... 87, 100, 415, 432, 440, 452, 472

Avizul 3/94 privind Acordul-cadru privind bananele [1995] ECR I-4577 ... 415

Avizul 1/00 privind înființarea unui Spațiu aerian european comun [2002] ECR I-3493 ... 399

Avizul 2/00 Avizul conform articolului 300 alineatul (6) CE, Protocolul Cartegena [2001] ECR I-9713 ... 90, 91, 360, 369, 378, 395, 415

Avizul 1/03 privind competența Comunității de a încheia noua Convenție de la Lugano privind competența judiciară și executarea hotărârilor

judecătorești în materie civilă și comercială [2006] ECR I-1145 ... 87, 89, 367, 369, 371, 374, 384

Avizul 1/04 privind datele privind numele pasagerilor ... 415

Avizul 1/08 privind Programul încheierii angajamentelor specifice anexate la Acordul GATS [2009] ECR I-11129 ... 373, 374, 378, 395

Avizul 1/09 privind crearea unui sistem unic de soluționare a litigiilor în materie de brevete EU:C:2011:123 ... 399, 448

Avizul 1/13 privind Convenția de la Haga asupra aspectelor civile ale răpirii de copii EU:C:2014:2292 ... 90, 371, 372

Avizul 2/13 privind aderarea UE la CEDO EU:C:2014:2454 ... 399, 400, 415, 434, 435, 449, 473, 477, 479, 480

Hotărârea 1/78 Euratom (Materiale nucleare) [1978] ECR 2151 ... 394

CAUZE ALE OMBUDSMANULUI

2073/2010/AN ... 496

2219/2008/(JMA)MHZ ... 496

2591/2010/GG ... 485

OI/2/2009/MHZ ... 498

OI/9/2014/MHZ Frontex ... 428

TRIBUNALUL FUNCȚIEI PUBLICE

F-29/06, Arnaldo Rosauros/Comisia EU:F:2011:150 ... 433

F-45/07 Mandt/Parlamentul European, 1 July 2010 ... 449

F-51/07 Bui Van/Comisia EU:F:2008:112 ... 456

F-86/09 W/Comisia EU:F:2010:125 ... 1025, 1051, 1053

DECIZII ALE COMISIEI

Boosey și Hawkes (87/500) [1987] JO L286/36, [1988] 4 CMLR 67 ... 1207

British Telecommunications (82/861) [1982] JO L360/36 ... 1192

Computerland (87/407) [1987] JO L222/12, [1989] 4 CMLR 259 ... 1174

Cupa mondială 1998 (2000/12) [2000] JO L5/55 ... 1196

Elopak Italia Srl/Tetra Pak (No 2) (92/163) [1992] JO L72/1 ... 1193

Europol (2009/371/JHA) [2009] JO L121/37 ... 385

Franco-Japanese Ballbearings Agreement (74/364) [1974] JO L343/19, [1975] 1 CMLR D8 ... 1155

French and Taiwanese Mushroom Packers (75/77) [1975] JO L29/26, [1975] 1 CMLR D83 ... 1155

Grohe (85/44) [1985] JO L19/17, [1988] 4 CMLR 612 ... 1039

Hilti (88/138) [1998] JO L65/19 ... 1191

IBM Personal Computers (84/233) [1984] JO L118/24, [1984] CMLR 342 ... 1170

Italian Flat Glass [1989] JO L33/44, [1990] 4 CMLR 535 ... 1134

LdPE [1989] JO L74/21, [1990] 4 CMLR 382 ... 1134

London European Airways/Sabena (88/589) [1988] JO L317/47 ... 1209

Morlaix (Port of Roscoff) (94/19) [1995] 5 CMLR 177 ... 1209

Murat (83/610) [1983] JO L348/20, [1984] 1 CMLR 219 ... 1170

Napier Brown-British Sugar (88/518) [1988] JO L284/41 ... 1192

Polypropylene (86/398) [1986] JO L230/1, [1988] CMLR 347 ... 1134

PVC (89/190) [1989] JO L74/1, [1990] 4 CMLR 345 ... 1134

REW/Thyssenagas/Bayernwerk/Isarwerke [1997] 4 CMLR 23 ... 1235

Rheinmetall/British Aerospace/STN Atlas [1997] 4 CMLR 987 ... 1235

Sea Containers Stena SeaLink Ports (94/19) [1994] JO L15/84 ... 1209

Sealink [1992] 5 CMLR 255 ... 1209

ServiceMaster Ltd (88/604) [1988] JO L332/38, [1989] 4 CMLR 581 ... 1174

Cauza Cartelul zahărului ... 1139, 1140

Villeroy & Boch (85/616) [1985] JO L376/15, [1988] 4 CMLR 461 ... 1170

Yves Rocher (87/14) [1987] JO L8/49, [1988] CMLR 592 ... 1174

Decizia Comisiei privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) TFUE [2012] JO L7/3 ... 1276

Decizia Comisiei 2014/858/UE [2014] JO L345/6 ... 1104

COMP/M.6360 - Nynas/Harburg, 2 Sept 2013 ... 1250

COMP/M.6570 - UPS/TNT Express, 30 Jan 2013 ... 1250

CURTEA AELS

Cauza E-3/12 Norvegia/Jonsson [2013] JO 277/9 ... 933

CAUZE EUROPENE PRIVIND CONCENTRĂRI ECONOMICE

Aéropatiale SNI/Alenia-Aeritalia e Selenia SpA și de Havilland (IV/M53) [1992] 4 CMLR M2 ... 1242, 1243

Arjomarj-Prioux/Wiggins Teape (IV/M25) [1991] 4 CMLR 854 ... 1230

BASF/Pantochim/Eurodial (IV/M2314) IP/01/84 ... 1250

Digital Equipment International/Mannesman Kienzle GmbH (IV/M57) [1992] 4 CMLR M99 ... 1241, 1242

Elf Enterprise (IV/Mo88) [1991] JO C203/14 ... 1232

Irish Continental Group/CCI Morlaix (IV/35.388) [1995] 5 CMLR 177 ... 1209

Kelt/American Express (IV/M42) [1991] 4 CMLR 740 ... 1236

Kyowa Bank Limited/Saitama Bank Limited (IV/M69) [1992] 4 CMLR M105 ... 1233

Mannesman/Hoesch (IV/M222) [1993] JO L114/34 ... 1235

Mitsubishi Corporation/Union Carbide Corporation (IV/M24) [1992] 4 CMLR M50 ... 1233

Nestlé SA/Source Perrier SA (IV/M190) [1993] CMLR M17 ... 1237, 1245

Northern Telecom/Matra Telecommunications (IV/M249) ... 1230

REW/Thyssenagas/Bayernwerk/Isarwerke [1997] 4 CMLR 23 ... 1235

Rheinmetall/British Aerospace/STN Atlas [1997] 4 CMLR 987 ... 1235

Sanofi/Sterling Drug Inc (IV/M72) [1992] 5 CMLR M1 ... 1232

Streetly plc/Tarmac (IV/M180) [1992] 4 CMLR 343 ... 1235

Varta/Bosch (IV/M41) [1991] JO L320/26 ... 1235

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

Al-Dulimi/Elveția, Cererea nr. 5809/08, Hotărârea din 26 noiembrie 2013 ... 452, 479

Bosphorus/Irlanda, Cererea nr. 45036/98, (2006) 42 EHRR 1 ... 390, 475, 476

Boultif/Elveția, Cererea nr. 54273/00, 2 august 2001 ... 879

Cantoni/Franța, Cererea nr. o 17862/91, 15 Nov 1996 ... 476

Chappell, Cererea nr. 10461/83, Seria A, Nr. 152A ... 457

Colas Est/Franța, Cererea nr. 37971/97, 16 aprilie 2002 ... 478

Connolly/Cele 15 state membre ale Uniunii Europene, Cererea nr. 73274/01 ... 477

Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA/Țările de Jos, Cererea nr. 13645/05, 20 ianuarie 2009 ... 474, 478

Demir și Baykara/Turcia, Cererea nr. 34503/97, Hotărârea din 12 noiembrie 2008 ... 479

DH și alții/Republica Cehă, Cererea nr. 57325/0, 13 noiembrie 2007 ... 479, 1054

Dhabi/Italia, Cererea nr. 17120/09, Hotărârea din 8 iulie 2014 ... 479

DSR-Senator Lines GmbH/Cele 15 state membre ale Uniunii Europene, Cererea nr. 56672/00, 10 martie 2004 ... 475

Emesa Sugar/Țările de Jos, Cererea nr. 62023/00, 13 ianuarie 2005 ... 475

Ezzouhdi/Franța, Cererea nr. 47160/99, 13 februarie 2001 ... 879

Funke/Franța, Cererea nr. 10828/84, Hotărârea din 25 februarie 1993 ... 457, 478

Gestra/Italia, Cererea nr. 21072/92, 80 BD & R 93 ... 474

Goodwin/Regatul Unit, Cererea nr. 28957/95 (2002) 35 EHRR 18 ... 479, 1054

Guérin Automobiles/Cele 15 state membre ale Uniunii Europene, Cererea nr. 51717/99, 4 July 2000 ... 475

Heinz/Staatele membre la Convenția privind brevetul european, Cererea nr. 21090/92, 76 AD & R 125 ... 474

I/Regatul Unit, Cererea nr. 25680/94, 11 iulie 2002 ... 1054

Informationsverein Lentia/Austria (1994) 17 EHRR 93 ... 478

Kress/Franța, Cererea nr. 39594/98, Hotărârea din 11 iunie 2001 ... 478

Matthews/Regatul Unit, Cererea nr. 24833/94, [1999] BHRC 686 ... 475, 476, 510, 995

Melcher (M)/Germania, Cererea nr. 13258/87, 64 D & R 138 ... 474

Michaud/Franța, Cererea nr. 12323/11, Hotărârea din 6 decembrie 2012 ... 477, 479

MSS/Belgia și Grecia, Cererea nr. 30696/09, Hotărârea din 21 ianuarie 2011 ... 461, 477

Nada/Elveția, Cererea nr. 10593/08, Hotărârea din 12 septembrie 2012 ... 452, 479

Niemietz/Germania, Seria A Nr. 251 (1992) 16 EHRR 97 ... 457, 478

Open Door Counselling Ltd și Dublin Well Women Centre/Irlanda, Cererile nr. 14234/88 și 14235/88, Seria A Nr. 246 (1992) 15 EHRR 244 ... 478

Peck/Regatul Unit, Cererea nr. 44647/98, Hotărârea din 28 ianuarie 2003 ... 457

Povse/Austria, Cererea nr. 3890/11, Hotărârea din 18 iunie 2013 ... 477

Rantseva/Rusia și Cipru, Cererea nr. 25965/04, Hotărârea din 7 ianuarie 2010 ... 479

Rees/Regatul Unit, Cererea nr. 9532/81, 17 octombrie 1986 ... 1054

Schalk și Kopf/Austria, Cererea nr. 30141/04, 24 iunie 2006 ... 1054

Scoppola/Italia, Cererea nr. 10249/03, Hotărârea din 17 septembrie 2009 ... 479

SEGI/Cele 15 state membre ale Uniunii Europene, Cererile nr. 6422/02 și 9916/02, 23 mai 2002 ... 475

Stec/Regatul Unit, Cererile nr. 65731/01 și 65900/01 (2006) 43 EHRR 47 ... 479, 1054

Tarakhel/Elveția, Cererea nr. 29217/12, Hotărârea din 4 noiembrie 2014 ... 461, 477

Ullens De Schooten și Rezabek/Belgia, Cererile nr. 3989/07 și 38353/07, Hotărârea din 20 septembrie 2011 ... 479

Vermeulen/Belgia [1996] ECHR 19075/91 ... 478

X/Țările de Jos, Cererea nr. 21472/93, 76A D & R 129 ... 478

CAUZE NAȚIONALE

Republica Cehă

Decizia PI ÚS 50/04 ... 344

Decizia PI ÚS 66/04 ... 344

Decizia PI ÚS 19/08 ... 344

Decizia PI ÚS 29/09 ... 344

Decizia PI ÚS 5/12 (pensile slovace) ... 344

Danemarca

Carlsen/Primul Ministru, 6 aprilie 1998, [1999] 3 CMLR 854 ... 350

Franța

Administration des Douanes/Société „Café Jacques Vabres” et Sàrl Weigel [1975] 2 CMLR 336 ... 327, 329

Arizona Tobacco și Philip Morris [1993] 1 CMLR 253 ... 629

Boisdet [1991] 1 CMLR 3 ... 329

Jeremy F, Decizia Nr. 2013-314 QPC, 14 iunie 2013 ... 330

Ministre de l'Intérieur/Cohn Bendit, 22 decembrie 1978, Conseil d'Etat ... 329

Mlle Fraisse, Cour de Cassation, 2 iulie 2000 ... 330

Mme Perreux, 30 octombrie 2009 ... 329

Nicolo [1990] 1 CMLR 173 ... 328

Rothmans și Philip Morris [1993] 1 CMLR 253 ... 329

Sarran și Levacher, 30 octombrie 1998 ... 330

Société Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, Conseil d'Etat, 8 februarie 2007 ... 329, 347, 348

Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France [1970] CMLR 395 ... 327, 328

Syndicat National de l'Industrie de Pharmaceutique, 3 decembrie 2001 ... 330

Decizia 2007-560 DC, 20 decembrie 2007 ... 330

Decizia 2010-605 DC, 12 mai 2010 ... 330

Germania

Decizia privind Bananele, 7 iunie 2000 ... 315, 316

Brunner/Tratatul privind Uniunea Europeană (Cauzele 2 BvR 2134/92 și 2159/92) (Hotărârea

Maastricht) [1994] 1 CMLR 57 ... 12, 316, 317, 319, 345
 Banca Centrală Europeană, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014 ... 319, 323, 324
 Honeywell, BVerfG, 2 BvR 2661/06, 6 Jul 2010 ... 312, 318, 319, 1051
 Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1974] 2 CMLR 540 ... 314
 Cauza Lisabona, BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 iunie 2009 ... 102, 320, 321
 Solange I [1974] 2 CMLR 540 ... 314
 Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II), BVerfG 1986 [1987] 3 CMLR 225 ... 315, 315, 316
 BVerfG, 2 BvR 1390/12, 18 martie 2014 ... 323

Grecia

Consiliul de Stat (Hotărârea nr. 350/2011) Alegeri locale ... 995
 Plenul Consiliului de Stat (Hotărârea nr. 460/2013) Alegeri locale ... 995

Irlanda

Crotty/An Taoiseach [1987] IR 713 ... 350

Italia

Fragd (SpA)/Amministrazione delle Finanze, Decizia Curții Constituționale nr. 232, 21 aprilie 1989 ... 325, 326
 Frontini/Ministero delle Finanze [1974] 2 CMLR 372 ... 324-6
 Granital (SpA)/Amministrazione delle Finanze, Decizia Curții Constituționale nr. 170, 8 iunie 1984 ... 324, 325

Polonia

Decizia Mandatul European de Arestare (MEA), Tribunalul Constituțional, 27 aprilie 2005, Nr. P 1/05 ... 343, 344
 Tratatul de la Lisabona/Constituția poloneză, K 32/09, Tribunalul Constituțional, 24 noiembrie 2010 305, 307 ... 341
 Aderarea la UE (Tratatul de aderare) K 18/04, 11 mai 2005 ... 341

Regatul Unit

AB/Secretary of State for the Home Department [2013] EWHC 3453 (Admin) ... 444
 Beckmann/Dynamco Whicheloe MacFarlane Ltd [2000] Pens LR 269 ... 543
 Chiron Corporation/Murex Diagnostics Ltd [1995] All ER (EC) 88 ... 527
 Commissioners of Customs and Excise ș.a./Federation of Technological Industries [2004] EWCA Civ 1020 ... 543

Customs and Excise Commissioners/ApS Samex (Haniil Fiber Industrial Co Ltd Third Party) [1983] 1 All ER 1042 ... 542, 543
 Duke/GEC Reliance Ltd [1988] AC 618 ... 332
 Equal Opportunities Commission (EOC)/Secretary of State for Employment [1994] 1 WLR 409 ... 358
 Factortame Ltd/Secretary of State for Transport [1990] 2 AC 85 ... 333, 334
 Factortame Ltd/Secretary of State for Transport (No 2) [1991] 1 AC 603 ... 333, 334
 Felixstowe Dock and Railway Company/British Transport and Docks Board [1976] 2 CMLR 655 ... 332
 Garland/British Rail [1983] 2 AC 751 ... 332
 HP Bulmer Ltd/J Bollinger SA [1974] 2 WLR 202 ... 541, 542
 Litster/Forth Dry Dock Co Ltd [1990] 1 AC 546 ... 332
 Macarthy/Smith [1979] 3 All ER 325 ... 332
 Nadarajah/Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 1363 ... 630
 O'Byrne/Aventis Pasteur [2008] UKHL 34 ... 540
 Pickstone/Freemans [1989] AC 66 ... 332
 Polydor Ltd/Harlequin Record Shops Ltd [1980] 2 CMLR 413 ... 543
 R/Chief Constable of Sussex, ex p International Traders' Ferry Ltd [1997] 2 CMLR 164 ... 779
 R/HM Treasury, ex p Daily Mail și General Trust plc [1987] 2 CMLR 1 ... 543
 R/Human Fertilisation and Embryology Authority, ex p Diane Blood [1997] 2 CMLR 591 ... 927
 R/International Stock Exchange, ex p Else [1993] QB 534 ... 543
 R/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p Portman Agrochemicals Ltd [1994] 3 CMLR 18 ... 543
 R/Pharmaceutical Society of Great Britain, ex p The Association of Pharmaceutical Importers [1987] 3 CMLR 951 ... 543
 R/Plymouth Justices, ex p Rogers [1982] 3 WLR 1 ... 543
 R/Secretary of State for the National Heritage, ex p Continental Television BV [1993] 2 CMLR 333 ... 543
 R (Anderson)/Secretary of State for the Home Department [2003] 1 AC 837 ... 543
 R (Countryside Alliance)/Attorney-General [2007] UKHL 52, [2009] 1 AC 719 ... 540
 R (HS2 Action Alliance Ltd)/Secretary of State for Transport [2014] UKSC 3 ... 334-6
 R (Newby Foods Ltd)/Food Standards Agency [2013] EWHC 1966 (Admin) ... 543

Royal Bank of Scotland Group plc/Comisiaers for HM Revenue and Customs [2007] CSH 15 ... 543
 Shields/E Coomes (Holdings) Ltd [1979] 1 All ER 456 ... 332
 Société des Pétroles Shell-Berre, re [1964] CMLR 462 ... 537
 The Number (UK) Ltd, Conduit Enterprises Ltd/Office of Communications, British Telecommunications plc [2008] CAT 33 ... 543
 Thoburn/Sunderland City Council [2003] QB 151 ... 335, 337
 Webb/EMO [1993] 1 WLR 49 ... 332

Statele Unite ale Americii

Broadcast Music Inc/Columbia Broadcasting Systems Inc 441 US 1 (1979) ... 1142
 Chicago Board of Trade/US 246 US 231 (1918) ... 1142
 National Collegiate Athletic Assn/Board of Regents of the University of Oklahoma 468 US 85 (1984) ... 1142
 National Society of Professional Engineers/US 435 US 679 (1978) ... 1142
 Standard Oil/US 221 US 1 (1911) ... 1142
 US/Topco Associates 405 US 596 (1972) ... 1142

Tabel de tratate, instrumente legislative europene și legislație națională

Cifrele fac trimitere la numărul paginii

A. Tratatе și Convenții

Acordul-cadru privind relațiile între Parlamentul European și Comisie din 2000, revizuit în 2005, 2010 ... 138, 144, 239, 379, 392, 395

Acordul comercial UE-Portugalia ... 406, 409

Acordul de asociere CE-Israel ... 401

Acordul de asociere CE-Turcia ... 417, 503

Acordul de asociere Turcia-UE ... 361, 380, 411, 416, 417, 503

Acordul de asociere UE-Polonia ... 888, 928

Acordul de asociere UE-Turcia ... 411

Acordul de cooperare CEE-Algeria ... 411

Acordul de cooperare CEE-Maroc ... 411

Acordul de cooperare CEE-Iugoslavia ... 411

Acordul de la Cotonou ... 380

Acordul dintre Statele Unite ale Americii și Uniunea Europeană privind utilizarea și transferul de date din registrele cu numele pasagerilor către Departamentul pentru Securitate Internă al Statelor Unite [2012] JO L215/5 ... 384

Acordul interinstituțional din anul 1993 privind procedurile de punere în aplicare a principiului subsidiarității ... 105, 166

Acordul General privind Comerțul cu Servicii (GATS) ... 368, 889

Acordul PNR UE-Canada ... 415

Acordul PNR UE-SUA din 2012 ... 362

Acordul privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală (TRIPs) ... 368, 378, 379, 407, 410, 413

Art. 27 ... 372

Art. 50 ... 418

Acordul privind barierele tehnice în calea comerțului (BTC) ... 410

Acordul privind libera circulație UE-Elveția ... 361

Acordul privind măsurile sanitare și fitosanitare (SPS) ... 410

Acordul privind registrul cu numele pasagerilor (PNR) ... 361, 362, 385

Acordul privind Spațiul Economic European (SEE) ... 14, 380

Actul de aderare al Regatului Unit 1972

Art. 100 ... 626

Art. 102 ... 366

Actul Final de la Helsinki ... 356, 386

Actul Unic European din 1986 (AUE) ... 1, 6, 7, 8, 9-11, 13, 15, 16, 17, 31, 40, 50, 53, 56, 59, 63, 65, 70, 112, 139, 152, 153, 164, 165, 201, 362, 380, 681-692, 702, 703, 709, 710, 635, 636, 790, 809

Al doilea tratat bugetar din 1975 ... 8, 73

Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor (Carta socială) din 1989 ... 40, 433

Carta de la Paris ... 386

Carta drepturilor fundamentale 2000 (Carta UE) ... 18, 20, 23, 122, 135, 210, 219-222, 223, 251, 273, 274, 344, 427, 428, 429, 432, 434, 441, 442-449, 451, 454, 457, 458, 459, 594, 610, 826, 881, 969, 1053

Preambulul ... 444

Capitolele I-VI ... 444, 445

Capitolul VII ... 445

Titlul IV ... 443

Titlul VII ... 428

Art. 1 ... 443-4

Art. 1 alin. (1) ... 443

Art. 1 alin. (2) ... 443

Art. 2 ... 443, 444

Art. 4 ... 444, 448

Art. 7 ... 441, 449, 508, 861, 867, 863

Art. 8 ... 441, 449, 508

Art. 10 ... 458

Art. 16 ... 932

Art. 17 alin. (1) ... 458

Art. 18 ... 461

Art. 20 ... 1004, 1053

Art. 21 ... 1000, 1002, 1004, 1016, 1046, 1053

Art. 21 alin. (1) ... 632, 1004, 1050

Art. 23 ... 1004, 1046, 1053, 1071

Art. 23 alin. (1) ... 1050

Art. 27 ... 220, 221, 222, 471

Art. 33 alin. (2) ... 1053

- Art. 35 ... 932
 Art. 36 ... 1255
 Art. 41 ... 62, 487
 Art. 41 alin. (2) ... 610
 Art. 41 alin. (2) lit. (b) ... 611
 Art. 41 alin. (2) lit. (c) ... 494
 Art. 42 ... 637, 642
 Art. 43 ... 61
 Art. 47 ... 251, 275, 454, 458, 593
 Art. 48 ... 458
 Art. 51 ... 220, 441, 444, 445, 446, 460, 466, 467, 468, 471, 469, 470, 480
 Art. 51 alin. (1) ... 446, 467, 1004
 Art. 51 alin. (2) ... 446, 467
 Art. 52 ... 447
 Art. 52 alin. (1) ... 446
 Art. 52 alin. (2) ... 446
 Art. 52 alin. (3) ... 432, 447, 459, 478, 479, 480
 Art. 52 alin. (4) ... 447
 Art. 52 alin. (5) ... 221, 447
 Art. 52 alin. (6) ... 447
 Art. 52 alin. (7) ... 434, 443, 446, 447, 449, 466, 467
 Art. 53 ... 349, 399, 446, 447, 448, 449, 453, 1119, 1120
 Art. 54 ... 449
 Carta ONU ... 386, 402, 404, 421, 434
 Capitolul VII ... 402, 453
 Carta socială a Consiliului Europei din 1961 ... 433, 434
 Art. 10 ... 981
 Carta socială din 1989 ... 43, 53, 433, 434, 446
 Carta socială europeană a Consiliului Europei din 1961 ... 433, 442
 Art. 10 ... 981
 Carta socială europeană revizuită ... 433
 Compromisul de la Luxemburg din 1966 ... 164, 215
 Convenția asupra viitorului Europei ... 20, 23, 36, 307
 Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice
 Protocolul de la Kyoto ... 416
 Art. 2 alin. (2) ... 412
 Convenția Consiliului Europei privind acțiunea împotriva traficului de ființe umane
 Art. 40 alin. (3) ... 434
 Convenția Consiliului Europei privind drepturile omului și biomedicina semnată la Oviedo ... 433
 Convenția de aplicare a Acordului Schengen din 1990 ... 450, 1088, 1052
 Convenția de la Aarhus privind accesul la proceduri judiciare sau administrative...
 Art. 9 alin. (3) ... 413, 418
 Convenția de la Berna privind protecția operelor literare și artistice ... 418, 503
 Convenția de la Haga ... 372
 Convenția de la Lomé ... 373
 Convenția de la Oviedo privind drepturile omului și biomedicina ... 433
 Convenția de la Palermo ... 1125
 Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor ... 361
 Art. 34 ... 401
 Convenția de la Yaoundé din 1963 ... 380
 Convenția europeană cu privire la statutul juridic al lucrătorilor migranți din 1977 ... 433
 Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 1950 (CEDO) ... 3, 16, 217, 220, 252, 272, 273, 274, 392, 395, 399, 426, 428, 431-2, 433, 434, 435, 436, 438, 444, 445, 446, 458, 459, 460, 470, 471, 472, 792, 971, 1119, 1120
 Art. 3 ... 461
 Art. 6 ... 257, 432, 453, 457, 594
 Art. 6 alin. (1) ... 457, 477
 Art. 6 alin. (2) ... 473
 Art. 7 ... 461, 627
 Art. 8 ... 432, 456, 457, 477, 881, 967, 972
 Art. 10 ... 458, 461
 Art. 13 ... 257, 453, 594
 Art. 17 ... 449
 Art. 33 ... 400, 645
 Art. 34 ... 432
 Art. 53 ... 400, 459, 473
 Art. 55 ... 473
 Protocolul nr. 1 ... 436
 Protocolul nr. 14 ... 473
 Protocolul nr. 16 ... 400, 474
 Convenția Internațională a Muncii nr. 48 din 1935 privind menținerea drepturilor de pensie ale migranților
 Art. 22 alin. (2) ... 433
 Convenția internațională pentru ocrotirea vieții omenești pe mare ... 397
 Convenția internațională privind drepturile copilului ... 433
 Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice
 Protocolul de la Kyoto ... 416
 Art. 2 alin. (2) ... 412

- Convenția ONU asupra dreptului mării (UNCLOS) ... 412, 510
 Art. 282 ... 401
- Convenția ONU cu privire la drepturile copilului din 1989 ... 434, 880
- Convenția ONU de la Geneva privind statutul refugiaților ... 413, 433, 434
- Convenția ONU privind combaterea criminalității transnaționale organizate din 2000 ... 1125
- Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD) ... 416, 427, 431, 440, 1003, 1024, 1054
 Art. 4 ... 413
 Art. 4 alin. (1) ... 413
- Convenția privind aviația civilă internațională ... 404
- Convenția privind diversitatea biologică (CDB) ... 360, 411
- Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare ... 394
- Convenția privind protejarea Mării Mediterane împotriva poluării ... 418
- Convenția SOLAS a Organizației Maritime Internaționale ... 368
- Convenția UE privind asistența reciprocă în materie penală din 2000 ... 384
- Declarația de la Laeken din 2001 ... 19, 20, 25, 81, 85, 101
- Declarația interinstituțională din 1993 privind democrația, transparența și subsidiaritatea ... 166
- Declarația nr. 18 ... 93
- GATT 1947 ... 404, 405, 408
- GATT 1994 ... 377, 408, 410
- Mecanismul european de stabilitate (MES) ... 90, 823, 825, 826,
 Art. 39-40 ... 823
- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) ... 433, 434
- Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC) ... 433, 434
- Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții UE-SUA (TTIP) ... 379, 380
- Primul tratat bugetar din 1975 ... 7
- Protocolul de la Cartagena ... 360
- Protocolul nr. 1 privind rolul guvernelor naționale ... 106
- Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității ... 106, 113, 192, 193
 Art. 2 ... 106, 193
 Art. 3 ... 106
 Art. 4 ... 107
 Art. 5 ... 106, 193
 Art. 6 ... 107
 Art. 7 alin. (1) ... 107
 Art. 7 alin. (2) ... 107
 Art. 8 ... 107
 Art. 9 ... 106
- Protocolul nr. 4 privind statutul SEBC și BEC ... 816
- Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive
 Art. 1 ... 821
- Protocolul nr. 19 privind *acquis*-ul Schengen ... 1102
- Protocolul nr. 20 privind aplicarea anumitor aspecte ale art. 26 TFUE în Regatul Unit și în Irlanda ... 1103
- Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la Spațiul de libertate, securitate și justiție ... 1103
- Protocolul nr. 25 privind exercitarea competențelor partajate ... 93, 1098
- Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general ... 1255, 1256
- Protocolul nr. 30 ... 443
 Art. 1 alin. (1) ... 444
- Protocolul nr. 36 privind dispozițiile tranzitorii ... 151
 Art. 3 ... 151
 Art. 9 ... 384, 521
 Art. 10 ... 384, 521, 1102
 Art. 10 alin. (1) ... 1102
 Art. 10 alin. (3) ... 1102
 Art. 10 alin. (4) ... 1104
 Art. 10 alin. (5) ... 1104
- Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității ... 192
- Protocolul privind privilegiile și imunitățile UE ... 663
- Regulamentul de procedură al Curții de Justiție (CJUE) ... 69, 506, 519, 537
 Art. 99 ... 537, 562
 Art. 105 ... 562
- Regulamentul de procedură al Parlamentului European (PE), modificat ... 125, 131
 Art. 18 ... 58
 Art. 24 ... 58
 Art. 25 ... 58

- Art. 26 ... 58
 Art. 27 ... 58
 Art. 43-48 ... 58
 Art. 46 ... 138
 Art. 50 ... 142
 Art. 52 ... 138
 Art. 58 alin. (1) ... 142
 Art. 58 alin. (2) ... 143
 Art. 59 ... 153
 Art. 60 ... 143
 Art. 61 ... 143
 Art. 63 ... 143
 Art. 66 ... 143
 Art. 69 ... 143
 Art. 73-74 ... 145
 Art. 81 ... 141
 Art. 83 ... 149
 Art. 99 ... 149
 Art. 108 ... 149
 Anexa XIII ... 144
 Anexa XIX ... 144
 Anexa XX ... 145
 Regulamentul de procedură al Tribunalului ... 68, 454
 Rezoluția nr. 1267 (1999) a Consiliului de Securitate al ONU ... 452
 Statutul Consiliului Europei din 1949 ... 3
 Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene ... 521
 Art. 4 ... 64
 Art. 6 ... 64
 Art. 16 ... 58
 Art. 20 ... 64, 68, 562
 Art. 23 ... 552, 553
 Art. 42 ... 69
 Art. 43 ... 59, 69
 Art. 44 ... 59, 69
 Art. 62 ... 568
 Art. 62b ... 568
 Protocolul ... 536
 Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale ... 434
 Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) și al Băncii Centrale Europene ... 816, 818
 Statutul Tribunalului
 Art. 49 ... 65
 Art. 50 ... 50
 Art. 56 ... 50
 Art. 58 ... 51
 Tratatul CEE (Tratatul de la Roma) (TCE) ... 1, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 22, 31, 49, 54, 152, 177, 299, 300, 324, 328, 380, 426, 438, 804, 1088
 Preambulul ... 71, 210
 Art. 2 ... 838
 Art. 3f ... 1204, 1206
 Art. 5 ... 253, 261, 281, 282, 299
 Art. 5 alin. (2) ... 299
 Art. 7 ... 299, 334
 Art. 8a ... 10
 Art. 9-12 ... 720
 Art. 9 ... 716, 717
 Art. 12 ... 208, 210, 211, 213, 529, 530, 715, 716, 737
 Art. 13-15 ... 715
 Art. 13 ... 715, 716, 717
 Art. 16 ... 715, 716, 717
 Art. 30-36 ... 681, 682
 Art. 30 ... 746, 747, 748, 749, 777, 778, 779, 790, 791, 799, 1260, 1295, 1296
 Art. 36 ... 720, 721, 744, 777, 778, 779, 789
 Art. 40 ... 653
 Art. 48 ... 225, 417, 501
 Art. 52 ... 214, 334, 906
 Art. 54 ... 214, 906
 Art. 57 ... 214
 Art. 57 alin. (2) ... 83
 Art. 58 ... 906
 Art. 66 ... 83
 Art. 67-73 ... 804
 Art. 67 alin. (1) ... 804
 Art. 71 ... 804
 Art. 85 ... 586, 1133, 1137, 1143, 1144, 1145, 1146, 1149, 1150, 1152, 1169, 1170, 1173, 1174, 1199, 1200, 1204, 1206, 1227, 1260
 Art. 85 alin. (1) ... 1043, 1144, 1145, 1146, 1149, 1150, 1151, 1152, 1153, 1169, 1171, 1172, 1173, 1175, 1201
 Art. 85 alin. (3) ... 1143, 1152, 1153, 1169, 1171, 1172, 1201
 Art. 86 ... 576, 586, 1189, 1190, 1199, 1204, 1205, 1206, 1217, 1227, 1260
 Art. 87 ... 1275
 Art. 90 ... 1257, 1259, 1260
 Art. 92 ... 746, 1295, 1296
 Art. 92 alin. (3) ... 1296
 Art. 93 ... 746, 1296
 Art. 94 ... 1296
 Art. 95 ... 546, 551, 725, 728, 729, 730, 732, 733, 737
 Art. 100 ... 10, 186, 681, 682

- Art. 100a ... 10, 83, 691
 Art. 100a alin. (4) ... 692
 Art. 118 ... 84
 Art. 118a ... 110
 Art. 119 ... 1002, 1005, 1006, 1068, 1078
 Art. 164 ... 83
 Art. 169 ... 207, 210, 211, 212, 489, 490, 491, 715, 732, 746, 748, 749,
 Art. 170 ... 210, 211, 212, 489
 Art. 171 ... 510
 Art. 173 ... 60, 544, 573, 574, 576, 578, 579, 580, 581, 586, 603, 605, 649, 1293
 Art. 173 alin. (3) ... 577
 Art. 174 ... 649
 Art. 175 ... 603
 Art. 176 ... 603, 649
 Art. 177 ... 119, 210, 212, 216, 225, 226, 299, 334, 522, 523-28, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 537, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 649, 673, 737, 760, 777,
 Art. 177 alin. (2) ... 530
 Art. 177 alin. (3) ... 529, 530, 537, 538
 Art. 184 ... 605
 Art. 189 ... 225, 229, 234, 236, 299, 324, 579, 580
 Art. 190 ... 614, 615
 Art. 191 ... 229
 Art. 215 ... 653, 657
 Art. 215 alin. (2) ... 653
 Art. 220 ... 905
 Art. 227 alin. (1) ... 328
 Art. 228 ... 573
 Art. 235 ... 100, 317
 Art. 249 ... 324
 Tratatul Constituțional (TC) ... 20-23, 25, 33, 43, 45, 54, 55, 67, 68, 87, 122, 127, 298, 306, 343, 592, 946, 1096
 Partea I ... 24
 Art. I-2 ... 1096
 Art. I-3 ... 1096
 Art. I-6 ... 307
 Art. I-20 alin. (1) ... 34
 Art. I-26 alin. (2) ... 36
 Art. I-27 alin. (1) ... 34
 Art. I-28 ... 55
 Art. III-257-277 ... 1097
 Art. III-270-275 ... 1106
 Art. III-365 alin. (4) ... 592
 Tratatul de aderare al Norvegiei din 1994 ... 16
 Tratatul de aderare al Poloniei ... 342, 343
 Tratatul de apărare europeană din 1954 ... 426
 Tratatul de instituire a Comunității Europene (CE) ... 13, 14, 15, 16, 22, 121, 122, 126, 189, 307, 309
 Titlul IV ... 17, 1087, 1089, 1095, 1099, 1101, 1103
 Titlul VII ... 18
 Art. 2 ... 215, 838, 933
 Art. 3 ... 933
 Art. 3 lit. (p) ... 125
 Art. 3 alin. (1) lit. (c) ... 688, 850
 Art. 5 ... 15, 81, 104, 106, 192, 236, 283, 366, 688, 1293
 Art. 5 alin. (1) ... 80
 Art. 6 ... 124, 125, 644
 Art. 7 alin. (1) ... 80
 Art. 9-17 ... 728
 Art. 10 ... 284, 344, 495, 500
 Art. 11 ... 18, 161
 Art. 12 ... 887, 976, 981, 983
 Art. 13 ... 17, 631, 632, 634
 Art. 14 ... 688, 689
 Art. 17-21 ... 13
 Art. 17 ... 955, 962
 Art. 17 alin. (1) ... 962
 Art. 18 ... 955, 962, 963, 976
 Art. 18 alin. (1) ... 962, 963
 Art. 18 alin. (2) ... 861
 Art. 28-30 ... 1130
 Art. 28-31 ... 743
 Art. 28 ... 242, 767, 768, 771
 Art. 30 ... 283, 758-9, 760-1, 763-4,
 Art. 39 ... 291, 831, 891, 987, 988
 Art. 40 ... 861
 Art. 43-48 ... 886
 Art. 43 ... 216, 217, 555, 891, 900, 909, 913, 914
 Art. 44 ... 861
 Art. 45 ... 892
 Art. 48 ... 832, 843, 854, 855, 909, 962
 Art. 49-50 ... 887
 Art. 49-55 ... 887
 Art. 49 ... 891, 937
 Art. 52 ... 265, 283, 333, 861, 906, 962
 Art. 56 ... 464, 804
 Art. 58 ... 333
 Art. 59 ... 918, 962
 Art. 60 ... 918, 927
 Art. 61-69 ... 1089
 Art. 63 ... 918

- Art. 66 ... 464, 918
 Art. 67 ... 1098
 Art. 68 ... 522, 564
 Art. 68 alin. (1) ... 1101
 Art. 71 ... 364
 Art. 74 ... 363
 Art. 75 ... 363
 Art. 75 alin. (1) ... 363
 Art. 80 alin. (2) ... 88
 Art. 81 ... 265, 1131, 1148
 Art. 81 alin. (1) ... 1140, 1157, 1158, 1231
 Art. 81 alin. (3) ... 1156, 1157, 1158, 1231
 Art. 82 ... 1188, 1208, 1222
 Art. 85 ... 286, 1137, 1140
 Art. 86 ... 286, 1214
 Art. 87 alin. (1) ... 553
 Art. 87 alin. (3) ... 1282
 Art. 87 alin. (3) lit. (c) ... 1282, 1283
 Art. 90 ... 327
 Art. 92 ... 1275
 Art. 92 alin. (3) ... 1279, 1280
 Art. 93 ... 1274
 Art. 94 ... 152
 Art. 95 ... 80, 83, 99, 152, 362, 551, 688, 728, 729, 730
 Art. 95 alin. (4) ... 227
 Art. 98-124 ... 13
 Art. 111 ... 87
 Art. 113 ... 362, 363
 Art. 114 ... 362, 363
 Art. 119 ... 832
 Art. 133 ... 87, 362
 Art. 136 ... 933
 Art. 137 ... 914
 Art. 138 ... 1041
 Art. 141 ... 215
 Art. 141 alin. (4) ... 1077
 Art. 152 ... 124
 Art. 152 alin. (1) ... 125
 Art. 153 ... 124, 125
 Art. 164 ... 283
 Art. 169 ... 491
 Art. 174 ... 124, 658
 Art. 174 alin. (2) ... 125, 643
 Art. 174 alin. (4) ... 87, 125, 382
 Art. 175 ... 124, 1105
 Art. 177 ... 382
 Art. 181 ... 87, 359
 Art. 189 ... 236, 283, 287, 288, 581
 Art. 202 ... 10, 127, 129, 153, 164
 Art. 207 ... 164
 Art. 208 ... 164
 Art. 211 ... 33
 Art. 214 alin. (2) ... 17
 Art. 215 ... 283, 287, 288
 Art. 220 ... 123, 399, 452, 616
 Art. 221 ... 333
 Art. 226 ... 497, 931
 Art. 228 ... 411, 496,
 Art. 228 alin. (1) ... 414
 Art. 228 alin. (2) ... 515, 516,
 Art. 228 alin. (6) ... 472
 Art. 230 ... 69, 119, 571, 587, 588, 597
 Art. 230 alin. (4) ... 581, 587
 Art. 230 alin. (5) ... 589
 Art. 232 ... 492
 Art. 234 ... 285, 291, 403, 527, 521, 536, 555, 588
 Art. 235 ... 440
 Art. 238 ... 362, 363, 417
 Art. 249 ... 223, 224
 Art. 250 alin. (1) ... 163
 Art. 251 ... 58, 140, 144
 Art. 252 ... 139
 Art. 253 ... 613, 614
 Art. 255 ... 215, 636
 Art. 281 ... 359
 Art. 293 ... 905
 Art. 297 ... 452
 Art. 300 ... 393
 Art. 300 alin. (7) ... 452, 453
 Art. 307 ... 377, 402, 410, 423, 452, 453, 504
 Art. 308 ... 78, 99-101, 102, 113, 1037
 Art. 310 ... 87, 363
 Tratatul de instituire a Comunității Europene a
 Cărbunelui și Oțelului din 1952 (Tratatul
 CECO) ... 1, 3, 12, 56, 57, 359, 437, 606, 1088
 Art. 6 alin. (2) ... 359
 Art. 33 ... 645
 Art. 88 ... 481
 Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa
 a se vedea Tratatul constituțional (TC)
 Tratatul de fuziune din 1965 ... 6
 Tratatul de la Amsterdam, a se vedea Tratatul de la
 Amsterdam – Acordul comercial de combatere a
 contrafacerii (ACTA) ... 379

Tratatul de la Amsterdam din 1997 (1999) ... 1, 13, 14, 15-18, 31, 56, 147, 185, 378, 438, 637, 691, 692, 954, 1001, 1002, 1005, 1016, 1051, 1089, 1092, 1095, 1096, 1102, 1103, 1113, 1127

Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității ... 105

Protocolul nr. 5 privind abolirea treptată a controalelor la frontierele comune ... 1089

Protocolul nr. 19 privind *acquis-ul* Schengen ... 1089, 1102

Protocolul nr. 20 privind aplicarea anumitor aspecte ale art. 26 TFUE în Regatul Unit și în Irlanda ... 1102

Protocolul nr. 21 privind Spațiul de libertate, securitate și justiție ... 1103

Tratatul de la Lisabona din 2009 (Tratatul de Reformă) ... 1, 12, 22-25, 31, 33, 34, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 54, 55, 59, 64, 65, 66, 67, 75, 95, 111, 113, 122, 126, 129, 135, 137, 138, 139, 171, 175, 176, 178, 179, 298, 299, 306, 307, 353, 362, 368, 370, 371, 372, 374, 375, 376, 378, 381, 429, 438, 447, 472, 563, 567, 569, 572, 580, 592, 595, 606, 610, 635-636, 801, 952, 955, 1088, 1096, 1097, 1098, 1101, 1102, 1103, 1104

Art. 1 ... 23

Art. 2 ... 23

Declarația nr. 7 ... 151

Declarația nr. 9 ... 45

Declarația nr. 10 ... 36

Declarația nr. 11 ... 34

Declarația nr. 13 ... 99

Declarația nr. 14 ... 99

Declarația nr. 17 (cu privire la supremație) ... 306-7

Declarația nr. 51 ... 443

Declarația nr. 62 ... 443

Declarația nr. 63 ... 443

Tratatul de la Luxemburg din 1970 ... 7

Tratatul de la Maastricht din 1992 a se vedea Tratatul privind Uniunea Europeană

Convenția MARPOL (Poluarea marină) ... 412

Tratatul de la Nisa din 2000 ... 1, 18-19, 20, 56, 65, 522

Declarația nr. 12 ... 66

Declarația nr. 13 ... 66

Declarația nr. 23 privind Viitorul Uniunii ... 19, 25

Tratatul de la Nisa din 2000 (TN) ... 11, 12, 18-19, 31,

35, 81, 382, 432, 567

Declarația nr. 23 ... 81

Tratatul Euratom (Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice) din 1957 ... 1, 5, 12, 56, 359, 394, 426, 434, 480, 1088

Art. 101 alin. (1) ... 359

Art. 103-105 ... 414

Art. 188 ... 664

Tratatul privind Comunitatea Europeană de Apărare din 1952 ... 426

Tratatul privind Comunitatea Politică Europeană (CPE) ... 426

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) ... 1, 23, 24, 122, 130, 353

Partea 1 ... 24

Partea 2 ... 24

Partea 3 ... 24, 679

Partea 3, Titlul V ... 384, 1087, 1097

Partea 4 ... 24

Partea 5 ... 24, 375

Partea 6 ... 24

Partea 7 ... 24

Titlul V ... 355

Art. 2-6 ... 24

Art. 2 ... 82, 98, 372

Art. 2 alin. (1) ... 85, 811

Art. 2 alin. (2) ... 91, 92, 93, 1097

Art. 2 alin. (3) ... 96, 97

Art. 2 alin. (4) ... 98, 99

Art. 2 alin. (5) ... 96, 97

Art. 2 alin. (6) ... 93

Art. 3-6 ... 374

Art. 3 ... 91, 99, 370, 371, 811, 933

Art. 3 alin. (1) ... 85

Art. 3 alin. (2) ... 85, 86, 87, 88, 89, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 384

Art. 4 ... 91, 99, 372

Art. 4 alin. (1) ... 91

Art. 4 alin. (2) ... 91, 112, 372

Art. 4 alin. (2) lit. (e) ... 383

Art. 4 alin. (2) lit. (g) ... 376

Art. 4 alin. (2) lit. (i) ... 384

Art. 4 alin. (2) lit. (j) ... 1097

Art. 4 alin. (2) lit. (k) ... 95

Art. 4 alin. (3) ... 92, 93, 235, 253, 284, 373, 600

Art. 4 alin. (4) ... 93, 92, 373

Art. 5 ... 91, 97, 98

Art. 5 alin. (3)-(4) ... 110

Art. 5 alin. (3) ... 98, 108, 112

Art. 6 ... 91, 94, 99, 372, 383, 1110

Art. 7 ... 933

Art. 8 ... 443, 1000, 1001, 1003

Art. 9 ... 443

Art. 10 ... 443, 1000, 1001, 1003

- Art. 11 ... 124, 443, 643
- Art. 14 ... 1254, 1255
- Art. 15 alin. (1) ... 636
- Art. 15 alin. (2) ... 140, 636
- Art. 15 alin. (3) ... 636, 637
- Art. 16 ... 1103
- Art. 17 alin. (1) ... 40
- Art. 18 ... 299, 334, 631, 648, 831, 833, 888, 897, 922, 925, 926, 928, 976, 978, 980, 981, 983, 984, 985, 987, 990, 998, 1259
- Art. 19 ... 148, 440, 441, 445, 1002, 1003, 1016, 1017, 1026, 1045
- Art. 19 alin. (1) ... 148, 631, 1016, 1026
- Art. 19 alin. (2) ... 631, 1017
- Art. 20-21 ... 647, 976, 980, 995
- Art. 20-25 ... 445, 953
- Art. 20 ... 955, 958, 961, 962, 968, 941, 972, 974, 975, 976, 983, 984, 990
- Art. 20 alin. (1) ... 964-6
- Art. 20 alin. (2) ... 975, 998
- Art. 20 alin. (2) lit. (a)-(d) ... 957
- Art. 21-25 ... 954
- Art. 21 ... 148, 850, 888, 958, 961, 962, 964, 966, 969, 971, 974-6, 983-5, 987, 990, 991, 1002, 1004
- Art. 21 alin. (2) ... 690, 861
- Art. 21 alin. (3) ... 690
- Art. 22-25 ... 995
- Art. 22 ... 148, 923, 924
- Art. 22 alin. (2) ... 57
- Art. 23 ... 148, 997
- Art. 24 ... 125, 997
- Art. 25 ... 148, 997
- Art. 25 alin. (2) ... 149
- Art. 26 ... 102, 685-7
- Art. 26 alin. (1) ... 686
- Art. 26 alin. (2) ... 686
- Art. 27 ... 687, 703
- Art. 28-30 ... 713, 714, 719, 720, 722, 723, 728, 736, 742
- Art. 28-33 ... 742
- Art. 28 ... 713, 714
- Art. 28 alin. (1) ... 714
- Art. 28 alin. (2) ... 714
- Art. 29 ... 714
- Art. 30 ... 210, 529, 713, 715, 716, 719, 720, 736-40
- Art. 34-36 ... 681
- Art. 34-37 ... 713, 742
- Art. 34 ... 213, 283, 406, 716, 737, 743, 745-9, 751, 752, 754-9, 761-7, 769-72, 775-80, 783, 786-8, 790, 791, 793, 797-80, 805, 850, 888, 939, 1254, 1259, 1260, 1266, 1268, 1296
- Art. 35 ... 746, 756, 757, 775
- Art. 36 ... 213, 389, 691, 692, 695, 696, 700, 716, 720, 721, 737, 742, 743, 754, 776, 778, 779, 783, 784, 786, 787, 789, 793, 796
- Art. 39-40 ... 647
- Art. 39 ... 618, 659
- Art. 40 ... 653
- Art. 40 alin. (2) ... 631, 655
- Art. 42 ... 216
- Art. 43 ... 688
- Art. 43 alin. (2) ... 140
- Art. 45 ... 214, 284, 290, 291, 501, 631, 771, 829, 831-5, 837, 839, 841-51, 853-8, 864, 866, 875, 877, 883, 887, 888, 890, 892, 903, 920, 959, 986, 988, 1263
- Art. 45 alin. (2) ... 834, 844, 867, 988
- Art. 45 alin. (3) ... 213, 843
- Art. 45 alin. (4) ... 853-8, 892
- Art. 46 ... 690, 834, 861
- Art. 48 ... 361, 690
- Art. 49-54 ... 886
- Art. 49 ... 214, 215, 265, 266, 253, 334, 631, 835, 890, 893, 895-905, 907, 908, 910-3, 915, 916, 918, 925, 945, 962
- Art. 50 ... 214, 688, 863, 895
- Art. 51 ... 854, 892, 893
- Art. 51 alin. (1) ... 893
- Art. 52 ... 464, 893, 894, 900, 929, 936
- Art. 53 ... 214, 688, 895
- Art. 53 alin. (2) ... 83
- Art. 54 ... 895, 904, 908, 910, 911
- Art. 56-57 ... 631, 887, 921, 924, 929
- Art. 56-62 ... 887
- Art. 56 ... 140, 771, 887-90, 915, 918, 920, 922, 923, 926-8, 930, 933, 937-9, 949, 1269
- Art. 57 ... 918-20, 922
- Art. 58 ... 917
- Art. 59 ... 903, 918, 921
- Art. 62 ... 83, 464, 799, 892, 893, 917, 928
- Art. 63 ... 217, 404, 804-8
- Art. 64 ... 148
- Art. 64 alin. (1) ... 806
- Art. 64 alin. (2) ... 404, 806
- Art. 64 alin. (3) ... 396
- Art. 65 alin. (1) ... 807
- Art. 65 alin. (1) lit. a) ... 806
- Art. 65 alin. (1) lit. b) ... 804, 807, 808

- Art. 65 alin. (2) ... 808
- Art. 65 alin. (3) ... 806, 807, 808
- Art. 66 ... 404
- Art. 67-89 ... 14, 576
- Art. 67 ... 1098
- Art. 67 alin. (1) ... 1098
- Art. 67 alin. (4) ... 1098
- Art. 68 ... 1098
- Art. 69 ... 1100
- Art. 70 ... 1099
- Art. 71 ... 1099
- Art. 72-73 ... 1100
- Art. 72 ... 1100
- Art. 73 ... 1100
- Art. 74 ... 1099
- Art. 75 ... 361, 363, 387, 390, 404
- Art. 76 ... 107, 384, 1100, 1107
- Art. 77-80 ... 140
- Art. 77 alin. (3) ... 148, 343
- Art. 79 alin. (3) ... 384
- Art. 79 alin. (3) ... 361, 384
- Art. 81 ... 251
- Art. 81 alin. (3) ... 148
- Art. 82-86 ... 252
- Art. 82 ... 162, 362, 384, 1106, 1115
- Art. 82 alin. (1) ... 1106
- Art. 82 alin. (2) ... 1108, 1109, 1115
- Art. 82 alin. (2) lit. d) ... 148
- Art. 82 alin. (3) ... 1109
- Art. 83 ... 384, 1107, 1115
- Art. 83 alin. (1)-(2) ... 1108
- Art. 83 alin. (1) ... 148, 1107, 1124
- Art. 83 alin. (2) ... 148, 1108, 1113, 1124
- Art. 83 alin. (3) ... 1108
- Art. 84 ... 1109
- Art. 85 ... 1110
- Art. 85 alin. (1) ... 1110
- Art. 85 alin. (2) ... 1110
- Art. 86 ... 1111
- Art. 86 alin. (1) ... 148, 1111
- Art. 86 alin. (2) ... 1111
- Art. 86 alin. (4) ... 148, 1111
- Art. 87 ... 362, 384, 1275
- Art. 87 alin. (3) ... 148
- Art. 88 ... 384, 1112
- Art. 88 alin. (3) ... 1112
- Art. 89 ... 148
- Art. 90-100 ... 917
- Art. 90 ... 363
- Art. 91 ... 361, 688
- Art. 100 ... 361
- Art. 101-109 ... 1259
- Art. 101 ... 265, 269, 285, 286, 586, 751, 1129, 1132-4, 1139, 1142, 1146, 1147, 1149, 1155, 1156, 1160, 1161, 1166, 1180-2, 1184, 1185, 1187, 1188, 1201, 1221, 1226, 1230, 1231, 1235, 1236, 1254, 1259, 1268, 1269
- Art. 101 alin. (1) ... 1129, 1131-56, 1159, 1160, 1162, 1167-9, 1171, 1172, 1174, 1177, 1179-82, 1185
- Art. 101 alin. (1) lit. b) ... 1160
- Art. 101 alin. (3) ... 1129, 1142, 1150, 1154, 1156, 1159-62, 1167, 1168, 1174, 1176, 1179, 1180
- Art. 102 ... 223, 586, 751, 1129, 1132, 1180-4, 1187, 1188, 1191, 1195, 1198, 1199, 1200-3, 1205, 1207, 1209, 1211, 1217, 1219-23, 1226, 1235, 1236, 1238, 1254, 1259, 1260, 1262, 1266-8
- Art. 102 lit. b) ... 1262
- Art. 102 lit. c) ... 1211
- Art. 103 ... 126, 1268
- Art. 104 ... 1236
- Art. 105 ... 1236
- Art. 106 ... 1254, 1259, 1260-2, 1265, 1266-8, 1272, 1297
- Art. 106 alin. (1) ... 1258, 1259, 1260, 1263, 1266, 1267
- Art. 106 alin. (2) ... 1198, 1256, 1263-6, 1267, 1272, 1276
- Art. 106 alin. (3) ... 1266, 1267
- Art. 107-109 ... 587, 713, 739, 1254, 1295, 1296
- Art. 107 ... 740, 746, 1256, 1272-85, 1288, 1289, 1292, 1295, 1296, 1297
- Art. 107 alin. (1) ... 553, 1272-4, 1276-8
- Art. 107 alin. (2)-(3) ... 1278
- Art. 107 alin. (2) ... 1278
- Art. 107 alin. (2) lit. a) ... 1278
- Art. 107 alin. (2) lit. b) ... 1278
- Art. 107 alin. (2) lit. c) ... 1278
- Art. 107 alin. (3) ... 1269, 1279-85, 1292
- Art. 107 alin. (3) lit. a) ... 1279, 1280-3
- Art. 107 alin. (3) lit. b) ... 1280, 1281
- Art. 107 alin. (3) lit. c) ... 1279, 1281, 1282
- Art. 107 alin. (3) lit. d) și e) ... 1284
- Art. 108 ... 587, 746, 1273, 1286, 1289, 1294, 1296
- Art. 108 alin. (1) ... 1285, 1287
- Art. 108 alin. (2) ... 481, 587, 1287-90
- Art. 108 alin. (3) ... 1286, 1287-92, 1295
- Art. 109 ... 126, 1266, 1270, 1271, 1289

- Art. 110-113 ... 713, 714, 723-36
- Art. 110 ... 551, 631, 717, 723, 724, 727-9, 731, 734, 736, 737, 739, 740
- Art. 110 alin. (1) ... 724-6, 728, 729, 731, 736
- Art. 110 alin. (2) ... 728, 729, 731-6, 739
- Art. 113 ... 148, 690, 735
- Art. 114 ... 10, 83, 96, 99, 102, 104, 113, 360, 379, 680, 685, 687-92, 698, 735, 800
- Art. 114 alin. (1) ... 687, 690, 692, 620
- Art. 114 alin. (2)-(10) ... 690-2
- Art. 114 alin. (2) ... 690
- Art. 114 alin. (3) ... 690
- Art. 114 alin. (4)-(9) ... 690
- Art. 114 alin. (4) ... 691, 692
- Art. 114 alin. (5) ... 691, 692
- Art. 114 alin. (6) ... 692
- Art. 114 alin. (7) ... 691, 692
- Art. 114 alin. (8) ... 691, 692
- Art. 114 alin. (9) ... 481
- Art. 114 alin. (10) ... 692
- Art. 115 ... 148, 680, 681, 687, 688, 690, 735
- Art. 118 ... 148
- Art. 119 ... 815, 817, 833
- Art. 121 ... 824
- Art. 121 alin. (1) ... 820
- Art. 121 alin. (2) ... 820
- Art. 121 alin. (3) ... 820
- Art. 121 alin. (4) ... 820
- Art. 122 alin. (2) ... 811
- Art. 123 ... 824
- Art. 125 ... 823
- Art. 125 alin. (1) ... 811
- Art. 126 ... 148, 481, 824
- Art. 126 alin. (1) ... 484, 820
- Art. 126 alin. (2) ... 820
- Art. 126 alin. (3) ... 821
- Art. 126 alin. (4) ... 821
- Art. 126 alin. (5) ... 821
- Art. 126 alin. (6) ... 821
- Art. 126 alin. (7) ... 821
- Art. 126 alin. (8) ... 821
- Art. 126 alin. (9) ... 821
- Art. 126 alin. (10) ... 821
- Art. 126 alin. (11) ... 821
- Art. 126 alin. (12) ... 821
- Art. 127 ... 810, 816
- Art. 127 alin. (2) ... 817
- Art. 127 alin. (4) ... 817
- Art. 127 alin. (5) ... 817
- Art. 127 alin. (6) ... 148, 817
- Art. 128 alin. (1) ... 817
- Art. 129 alin. (1) ... 816
- Art. 129 alin. (3) ... 818
- Art. 130 ... 810, 816, 818
- Art. 132 alin. (1) ... 816
- Art. 132 alin. (3) ... 816
- Art. 134 alin. (2) ... 816
- Art. 136 ... 823, 824
- Art. 138 ... 398
- Art. 140 ... 812
- Art. 143 ... 808, 809
- Art. 144 ... 807, 808
- Art. 147 ... 95
- Art. 151 ... 933
- Art. 153 ... 84, 95, 383, 913, 1000, 1028, 1041
- Art. 153 alin. (2) ... 148
- Art. 154 ... 110
- Art. 156 ... 98
- Art. 157 ... 215, 229, 631, 832, 1000, 1102, 1003, 1005-16, 1028, 1043, 1044, 1048, 1055, 1069, 1078
- Art. 157 alin. (3) ... 1049
- Art. 157 alin. (4) ... 1028, 1071, 1072, 1075
- Art. 165 alin. (3) ... 384
- Art. 165 alin. (4) ... 95, 96
- Art. 166 alin. (3) ... 383
- Art. 166 alin. (4) ... 95, 96
- Art. 167 ... 94, 96
- Art. 167 alin. (3) ... 383
- Art. 167 alin. (5) ... 96
- Art. 168 ... 94, 95, 124
- Art. 168 alin. (2) ... 95
- Art. 168 alin. (3) ... 383
- Art. 168 alin. (4) ... 95
- Art. 168 alin. (5) ... 95, 96
- Art. 169 ... 124
- Art. 171 alin. (3) ... 383
- Art. 173 ... 94, 1255
- Art. 173 alin. (2)-(3) ... 95
- Art. 173 alin. (3) ... 96
- Art. 174-178 ... 703
- Art. 174 ... 1297
- Art. 175 ... 1297
- Art. 177 ... 140, 226
- Art. 182 alin. (4) ... 148

- Art. 186 ... 383
 Art. 191 ... 124
 Art. 191 alin. (1) ... 383
 Art. 191 alin. (2) ... 643
 Art. 191 alin. (4) ... 361, 373, 383
 Art. 192 ... 124, 148
 Art. 194 ... 383
 Art. 194 alin. (2) ... 102
 Art. 194 alin. (3) ... 148
 Art. 195 ... 95
 Art. 195 alin. (2) ... 96, 102
 Art. 196 ... 95
 Art. 196 alin. (2) ... 96
 Art. 197 ... 483
 Art. 203 ... 148
 Art. 205 ... 356, 375
 Art. 206 ... 376
 Art. 207 ... 361, 362, 372, 382, 392
 Art. 207 alin. (1) ... 372, 376
 Art. 207 alin. (2) ... 377, 379
 Art. 207 alin. (3) ... 392
 Art. 207 alin. (4) ... 360, 376, 378, 379
 Art. 207 alin. (4) teza a III-a ... 376, 378
 Art. 207 alin. (5) ... 376, 378
 Art. 208 ... 382
 Art. 209 ... 361, 382
 Art. 209 alin. (1) ... 102
 Art. 211 ... 373
 Art. 212 ... 382
 Art. 212 alin. (2) ... 102
 Art. 215 ... 361, 390
 Art. 215 alin. (2) ... 387
 Art. 216 ... 86, 87, 90, 375
 Art. 216 alin. (1) ... 375
 Art. 216 alin. (2) ... 398, 401, 405, 452
 Art. 217 ... 361-3, 380, 392, 395
 Art. 218 ... 391-3, 414, 573, 511
 Art. 218 alin. (2)-(4) ... 391
 Art. 218 alin. (6) ... 148, 377, 395, 396
 Art. 218 alin. (6) lit. (a) pct. (i)-(iv) ... 148
 Art. 218 alin. (6) lit. (a) pct. (v) ... 396
 Art. 218 alin. (7) ... 392
 Art. 218 alin. (8) ... 392
 Art. 218 alin. (9) ... 393
 Art. 218 alin. (10) ... 396
 Art. 218 alin. (11) ... 414-6, 472
 Art. 219 ... 383
 Art. 219 alin. (3) ... 392
 Art. 219 alin. (4) ... 373
 Art. 220 ... 399, 421
 Art. 221 ... 421
 Art. 222 ... 375
 Art. 223 ... 57
 Art. 223 alin. (1) ... 148
 Art. 223 alin. (2) ... 148
 Art. 224 ... 58
 Art. 225 ... 138
 Art. 226 ... 61, 148
 Art. 227 ... 61, 997
 Art. 228 ... 997
 Art. 228 alin. (1) ... 91
 Art. 228 alin. (2) ... 61
 Art. 228 alin. (4) ... 148
 Art. 234 ... 60
 Art. 236 ... 45
 Art. 237 ... 44
 Art. 238 alin. (1) ... 150
 Art. 238 alin. (2) ... 151
 Art. 238 alin. (3) ... 151
 Art. 238 alin. (4) ... 150
 Art. 240 alin. (1) ... 47
 Art. 240 alin. (2) ... 48
 Art. 241 ... 48, 138
 Art. 244 ... 36
 Art. 246 ... 37
 Art. 247 ... 37
 Art. 248 ... 35
 Art. 250 ... 37
 Art. 251-281 ... 65
 Art. 251 ... 65
 Art. 252 ... 64, 68, 562
 Art. 253 ... 64
 Art. 254 ... 65
 Art. 255 ... 64, 65
 Art. 256 ... 66
 Art. 256 alin. (2) ... 66
 Art. 256 alin. (3) ... 66, 521, 567, 568
 Art. 257 ... 66, 67, 140
 Art. 258-259 ... 481
 Art. 258-260 ... 481
 Art. 258 ... 42, 66, 207, 210, 212, 213, 226, 284, 289, 416, 481-96, 497, 498, 500, 505-13, 517, 518, 549, 561, 571, 680, 715, 728, 732, 736, 746, 748, 749, 789, 795, 931, 1009, 1266
 Art. 258 alin. (2) ... 491

- Art. 259 ... 66, 210, 400, 489, 509, 510, 549, 966, 1009
- Art. 260 ... 482, 483, 486, 487, 489, 506, 507, 509, 510-3, 516-9, 1099
- Art. 260 alin. (2) ... 515, 516
- Art. 260 alin. (3) ... 511, 512
- Art. 261 ... 512
- Art. 262 ... 148
- Art. 263 ... 60, 66, 74, 107, 109, 123, 217, 494, 508, 522, 544, 568, 571, 573, 574, 576, 577, 578, 580, 581, 586-8, 594, 596-607, 609, 615, 644, 648-50, 653, 654, 1182, 1183, 1251, 1252, 1289, 1290, 1293
- Art. 263 alin. (1) ... 572, 573
- Art. 263 alin. (2)-(3) ... 577
- Art. 263 alin. (2) ... 123, 417, 571, 576, 1183
- Art. 263 alin. (4) ... 576, 577, 579, 581, 584, 585, 587, 594, 596
- Art. 263 alin. (5) ... 572
- Art. 263 alin. (6) ... 571, 575, 599
- Art. 264 ... 302, 396, 648, 649
- Art. 264 alin. (2) ... 648
- Art. 265 ... 66, 227, 492, 498, 576, 577, 602-4, 649, 686, 1183, 1289
- Art. 265 alin. (1) ... 602, 604
- Art. 265 alin. (3) ... 602, 604
- Art. 266 ... 603, 649, 686
- Art. 267 ... 66, 123, 210, 212, 225, 226, 291, 304, 305, 325, 334, 416, 506, 521, 522-4, 526, 527, 529, 531, 541, 544-6, 548, 555, 556, 558, 563, 568, 571, 586, 588, 594, 597-601, 607, 609, 649, 669, 673, 737, 760, 772, 777, 1018, 1182, 1183, 1236
- Art. 267 alin. (1) ... 523
- Art. 267 alin. (1) lit. (a) ... 523
- Art. 267 alin. (1) lit. (b) ... 523
- Art. 267 alin. (2) ... 524
- Art. 267 alin. (3) ... 524, 527, 531, 537
- Art. 267 alin. (4) ... 562
- Art. 268 ... 671
- Art. 269 ... 484
- Art. 271 ... 481
- Art. 272 ... 675
- Art. 274 ... 671
- Art. 275 ... 25, 385, 396, 419, 576
- Art. 276 ... 523, 576
- Art. 277 ... 604-7, 1289
- Art. 278 ... 518, 519, 648
- Art. 279 ... 512, 518, 648
- Art. 281 ... 64
- Art. 282 alin. (1) ... 810, 815, 816
- Art. 282 alin. (2) ... 816
- Art. 282 alin. (3) ... 810, 815, 816, 818
- Art. 282 alin. (5) ... 816
- Art. 283 ... 60
- Art. 283 alin. (1) ... 816
- Art. 283 alin. (2) ... 810, 816
- Art. 284 alin. (1) ... 816
- Art. 284 alin. (2) ... 816
- Art. 284 alin. (3) ... 816
- Art. 285-287 ... 73
- Art. 286 ... 60
- Art. 286 alin. (1) ... 73
- Art. 286 alin. (4) ... 74
- Art. 287 alin. (1) ... 74
- Art. 287 alin. (1)-(2) ... 74
- Art. 287 alin. (3) ... 74
- Art. 287 alin. (4) ... 74
- Art. 288-292 ... 24
- Art. 288 ... 117, 118, 120, 121, 128, 134, 223, 222-5, 227, 229, 234, 236, 283, 287, 300, 501, 502, 573, 581, 1266
- Art. 289 ... 59, 125, 126, 140, 148, 168, 586, 592, 597, 605, 654, 585
- Art. 289 alin. (1)-(2) ... 126
- Art. 289 alin. (1) ... 140
- Art. 289 alin. (2) ... 148
- Art. 289 alin. (3) ... 126, 147
- Art. 289 alin. (4) ... 138
- Art. 290-291 ... 10
- Art. 290 ... 40, 49, 59, 126, 128, 129, 131-3, 154, 155, 157, 160, 161, 585, 592, 605
- Art. 290 alin. (1) ... 132
- Art. 290 alin. (3) ... 592
- Art. 291 ... 128-32, 133, 134, 155, 157, 158, 160, 161, 592
- Art. 291 alin. (2) ... 132
- Art. 291 alin. (3) ... 158
- Art. 293 alin. (1) ... 146
- Art. 293 alin. (2) ... 143
- Art. 294 ... 59, 140, 142, 144, 145-7
- Art. 294 alin. (2) ... 142
- Art. 294 alin. (3) ... 142
- Art. 294 alin. (4) ... 143
- Art. 294 alin. (5)-(6) ... 143
- Art. 294 alin. (7) lit. (a) ... 143
- Art. 294 alin. (7) lit. (b) ... 143
- Art. 294 alin. (7) lit. (c) ... 143
- Art. 294 alin. (8) lit. (a) ... 144

Art. 294 alin. (8) lit. (b) ... 144
 Art. 294 alin. (9) ... 144, 147
 Art. 294 alin. (10)-(12) ... 144
 Art. 294 alin. (10) ... 146
 Art. 294 alin. (13) ... 144, 146
 Art. 294 alin. (14) ... 142
 Art. 294 alin. (15) ... 142
 Art. 295 ... 120, 166,
 Art. 296 ... 117, 481, 548, 615, 613
 Art. 297 ... 117, 229, 230
 Art. 300 ... 75
 Art. 300 alin. (2) ... 75
 Art. 300 alin. (4) ... 75, 76
 Art. 301 ... 75
 Art. 302 alin. (1) ... 75
 Art. 304 ... 75
 Art. 305 ... 76
 Art. 307 ... 76
 Art. 308 ... 148
 Art. 311 ... 148
 Art. 312 ... 24
 Art. 312 alin. (2) ... 148
 Art. 314 ... 62, 148
 Art. 322 ... 74
 Art. 325 ... 159
 Art. 325 alin. (4) ... 74
 Art. 326 ... 162
 Art. 327 ... 162
 Art. 328 ... 162
 Art. 329 ... 162
 Art. 329 alin. (1) ... 148, 1108
 Art. 330 ... 162
 Art. 333 ... 146
 Art. 333 alin. (2) ... 148
 Art. 335 ... 359
 Art. 340 ... 66, 283, 284, 287, 417, 652, 653, 657, 676
 Art. 340 alin. (1) ... 674
 Art. 340 alin. (2) ... 653, 654, 657-660, 664, 665, 669, 671, 674, 676
 Art. 344 ... 400, 473, 510
 Art. 345 ... 1255
 Art. 346-347 ... 506
 Art. 346-348 ... 780
 Art. 346 ... 481
 Art. 346 alin. (1) lit. (b) ... 389, 846, 878
 Art. 347 ... 311, 452, 481

Art. 348 ... 481, 518
 Art. 349 ... 148, 1279
 Art. 351 ... 310, 376, 402-4, 410, 423, 452, 504
 Art. 352 ... 99, 101, 102, 113, 148, 338, 381, 383, 440, 459, 1037
 Art. 352 alin. (1) ... 101
 Art. 352 alin. (2)-(4) ... 102
 Art. 352 alin. (2) ... 102

Tratatul privind Uniunea Europeană din 1992
 (Tratatul de la Maastricht) ... 1, 12-7, 24, 26, 31, 56, 57, 59-61, 73, 75, 80, 93, 104, 105, 111, 140, 147, 169, 185, 188, 230, 316, 327, 362, 381, 382, 389, 429, 438, 509, 510, 576, 634, 699, 710, 803, 804, 810, 811, 826, 858, 952, 954, 955, 967, 1012, 1075, 1087-9, 1095-7, 1113, 1127, 1284
 Titlul I ... 12, 1088
 Titlul II ... 12, 1088
 Titlul III ... 12, 1088
 Titlul IV ... 12, 1088
 Titlul V ... 12, 91, 130, 577, 1089
 Titlul VI ... 12, 1088, 1095
 Titlul VII ... 12, 1088
 Art. K.1 ... 1089
 Art. K.1-K.9 ... 1088
 Art. K.3 ... 1089
 Art. K.4 alin. (2) ... 1089
 Art. K.6 ... 1089

(UE)

Art. 1 UE ... 16
 Art. 2 UE ... 17, 1096
 Art. 6 UE ... 16, 1118
 Art. 6 alin. (2) UE ... 16
 Art. 7 UE ... 16
 Art. 24 UE ... 17
 Art. 29 UE ... 17, 1098, 1107
 Art. 30 UE ... 1111
 Art. 31 UE ... 1105, 1107
 Art. 31 alin. (1) UE ... 1104
 Art. 31 alin. (2) UE ... 1105, 1110
 Art. 34 UE ... 17, 1101, 522, 1114
 Art. 34 alin. (2) UE ... 1101, 1105
 Art. 35 UE ... 17, 521, 1087, 1101
 Art. 40 UE ... 18
 Art. 43-45 UE ... 161
 Art. 46 UE ... 16
 Art. 47 UE ... 387
 Art. 49 UE ... 16

Tratatul privind Uniunea Europeană din 2009 (TUE)

(Tratatul de la Lisabona) ... 122

Preambulul ... 422

Titlul V ... 24, 25, 91, 99, 131, 150, 356, 375, 389, 576

Titlul VI ... 1087, 1088, 1095

Art. 1 ... 635

Art. 1 alin. (3) ... 24

Art. 2 ... 484, 616, 631, 632, 1003, 1096

Art. 3 ... 438, 439, 815, 816, 836, 839, 1096, 1251

Art. 3 alin. (2) ... 861, 1096

Art. 3 alin. (3) ... 631, 862, 1003, 1204, 1206

Art. 3 alin. (5) ... 356, 401, 440

Art. 4 ... 82, 495

Art. 4 alin. (2) ... 112, 348-50, 373, 928, 969

Art. 4 alin. (3) ... 236, 251, 252, 256, 261, 281, 283, 299, 366, 367, 373, 388, 397, 422, 423, 500, 600, 751, 1254, 1268, 1293

Art. 5 ... 106, 192

Art. 5 alin. (1) ... 106, 318

Art. 5 alin. (2) ... 308, 318

Art. 5 alin. (3)-(4) ... 106

Art. 5 alin. (4) ... 617

Art. 6 ... 347, 426, 428, 432, 438, 442, 452, 458, 616, 1088, 1119, 1123, 1124

Art. 6 alin. (1) ... 122, 426, 434, 447, 466, 467

Art. 6 alin. (2) ... 427, 459, 472, 473, 474, 479

Art. 6 alin. (3) ... 217, 426, 431

Art. 7 ... 299, 427, 438, 439, 441, 459, 480, 481, 484, 505, 1017, 1066

Art. 8 alin. (1) ... 381

Art. 8 alin. (2) ... 381

Art. 9-12 ... 998

Art. 10 ... 160, 176

Art. 10 alin. (3) ... 635

Art. 11 ... 612

Art. 11 alin. (2) ... 75, 636

Art. 11 alin. (3) ... 636

Art. 11 alin. (4) ... 139, 613, 997

Art. 12 ... 1100

Art. 13 ... 33, 54, 75

Art. 13 alin. (1) ... 933

Art. 14 alin. (1) ... 34, 59, 60, 140

Art. 14 alin. (2) ... 56, 148

Art. 14 alin. (3) ... 57

Art. 15 ... 51

Art. 15 alin. (2) ... 55

Art. 15 alin. (5)-(6) ... 51

Art. 15 alin. (5) ... 47

Art. 16 alin. (1) ... 48, 140

Art. 16 alin. (2) ... 44

Art. 16 alin. (3) ... 48, 150

Art. 16 alin. (4)-(5) ... 159

Art. 16 alin. (4) ... 150

Art. 16 alin. (6) ... 45, 54, 420

Art. 16 alin. (7) ... 47

Art. 16 alin. (8) ... 44, 636

Art. 16 alin. (9) ... 45

Art. 17 ... 39

Art. 17 alin. (1) ... 40, 42, 481

Art. 17 alin. (2) ... 40, 138

Art. 17 alin. (3) ... 36, 37

Art. 17 alin. (4) ... 36

Art. 17 alin. (5) ... 36

Art. 17 alin. (6) ... 35, 37

Art. 17 alin. (7) ... 34, 36, 60

Art. 18 ... 55

Art. 18 alin. (1) ... 55

Art. 18 alin. (2) ... 55, 358

Art. 18 alin. (3) ... 45, 55

Art. 18 alin. (4) ... 55, 420

Art. 19 ... 65, 83, 123, 251, 308, 312, 399, 419, 451, 831

Art. 19 alin. (1) ... 63-5, 69, 254, 283, 616, 1101

Art. 19 alin. (2) ... 64, 65, 568

Art. 20 ... 162

Art. 20 alin. (2) ... 162, 1108

Art. 21 ... 356, 357, 386

Art. 21 alin. (1) ... 440

Art. 21 alin. (3) ... 422, 933

Art. 22 ... 25, 357

Art. 22 alin. (1) ... 386

Art. 22 alin. (2) ... 358

Art. 23-46 ... 375

Art. 23 ... 375

Art. 24-26 ... 49

Art. 24 ... 25, 129, 158, 385, 386, 576

Art. 24 alin. (1) ... 385, 396, 419, 421

Art. 24 alin. (3) ... 388, 429

Art. 25 ... 134, 386, 388

Art. 26 ... 129, 158

Art. 26 alin. (1) ... 134

Art. 26 alin. (2) ... 124

Art. 27 alin. (2) ... 397, 421

Art. 27 alin. (3) ... 358, 421

Art. 28 ... 134

Art. 29 ... 134
 Art. 31 ... 135
 Art. 34 ... 398, 421
 Art. 35 ... 521, 997
 Art. 36 ... 60
 Art. 37 ... 387, 396
 Art. 40 ... 25, 385, 386, 388, 416, 419, 576
 Art. 42 ... 355
 Art. 42 alin. (2) ... 134
 Art. 42 alin. (4) ... 134
 Art. 43 ... 134
 Art. 47 ... 86, 353, 359, 386-8
 Art. 48 ... 148, 442
 Art. 48 alin. (2)-(5) ... 337
 Art. 48 alin. (3) ... 148
 Art. 48 alin. (6) ... 337
 Art. 48 alin. (7) ... 148, 150
 Art. 49 ... 148, 438
 Art. 50 alin. (2) ... 148
 Protocolul nr. 35 ... 471

Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și
 guvernarea (TSCG) în cadrul Uniunii Economice și
 Monetare („Pactul fiscal”) din 2012...

Art. 3 alin. (1) ... 825, 826

Tratatul Schengen din 1985 ... 1088, 1089, 1102

B. Instrumente ale UE

I. Regulamente

Regulamentul nr. 261/2004 al Parlamentului
 European și al Consiliului de stabilire a unor norme
 comune în materie de compensare și de asistență
 a pasagerilor în eventualitatea refuzului la
 îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a
 zborurilor... 450

Regulamentul nr. 2252/2004 al Consiliului privind
 standardele pentru elementele de securitate și
 elementele biometrice integrate în pașapoarte și
 în documente de călătorie emise de statele
 membre... 450

Regulamentul nr. 17/1962 al Consiliului CEE, primul
 regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și
 86 din tratat (1956-1962) JO ediție specială ... 96

Art. 3 alin. (2) ... 586

Art. 3 alin. (2) lit. (b) ... 587

Regulamentul nr. 19/1962 privind instituirea
 progresivă a unei organizări comune a piețelor în
 sectorul cerealelor

Art. 22 ... 672

Regulamentul nr. 805/68 al Consiliului privind
 organizarea comună a pieței în sectorul cărnii de
 vită și mânzat

Art. 13 alin. (9) ... 248

Art. 14 ... 605

Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului privind libera
 circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității [1968]
 JO L257/2, [1968] JO ediție specială 475 ... 501,
 829, 831, 832, 833, 834, 836, 861, 866, 874

Art. 7 ... 868

Art. 7 alin. (2) ... 557, 844, 873, 986

Art. 7 alin. (3) ... 981

Art. 7 alin. (4) ... 890

Art. 10 ... 861, 867, 869, 872, 873, 875

Art. 11 ... 868

Art. 12 ... 872, 976

Regulamentul nr. 543/69 al Consiliului privind
 armonizarea anumitor dispoziții din domeniul
 social privind transportul rutier JO L77/49 ... 363,
 364

Regulamentul nr. 459/70 al Comisiei privind
 adoptarea unor măsuri de protecție aplicabile
 importurilor de mere

Art. 1 alin. (2) ... 578

Art. 2 alin. (2) ... 578

Regulamentul nr. 1251/70 al Comisiei privind dreptul
 lucrătorilor de a rămâne pe teritoriul unui stat
 membru după ce au ocupat un loc de
 muncă ... 834

Regulamentul nr. 974/71 al Consiliului privind
 anumite măsuri de politică de conjunctură care
 trebuie adoptate în sectorul agricol ca urmare a
 măririi temporare a marjelor de fluctuație a
 monedelor anumitor state membre... 655

Art. 1 alin. (2) ... 655

Regulamentul nr. 1408/71 al Consiliului privind
 aplicarea regimurilor de securitate socială în
 raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora
 care se deplasează în cadrul Comunității ... 829,
 923, 937, 964

Regulamentul nr. 189/72 al Comisiei de abrogare a
 sumelor compensatorii în sectorul uleiurilor și
 grăsimilor ca urmare a măririi temporare a
 marjelor de fluctuație a monedelor anumitor state
 membre... 655, 656

Regulamentul nr. 563/76 al Consiliului privind
 achiziționarea obligatorie de lapte praf degresat
 deținut de agențiile de intervenție și destinat
 utilizării în hrana pentru animale... 532, 533

Regulamentul nr. 1078/77 al Consiliului de instituire a
 unui regim de prime de necomercializare a laptelui

- și produselor lactate și de reconversie a șeptelurilor de vaci de lapte... 629, 630
- Regulamentul nr. 2900/77 al Comisiei de stabilire a normelor de vânzare a cărnii de vită deținute de către agențiile de răspuns pentru a permite importul cu suspendarea totală a taxei impuse vitei și mînzatului congelat destinate prelucrării ... 605
- Regulamentul nr. 2901/77 al Comisiei de modificare a Regulamentelor nr. 585/77 și nr. 597/77 în special în ceea ce privește suspendarea totală a taxei în cadrul sistemului special de import pentru carnea de vită și mînzat congelată ... 605
- Regulamentul nr. 170/83 al Consiliului privind instituirea unui sistem comunitar de conservare și administrare a resurselor de pescuit ... 626
- Art. 6 alin. (1) ... 627
- Regulamentul nr. 1983/83 al Comisiei privind aplicarea articolului 85 alineatul (3) din tratat unor categorii de acorduri de distribuție exclusivă [1983] JO L173/1 ... 1168
- Regulamentul nr. 857/84 al Consiliului privind regulile generale pentru aplicarea taxei prevăzute la articolul 5c din Regulamentul (CEE) nr. 804/68 în sectorul laptelui și produselor lactate... 629
- Regulamentul nr. 2137/85 al Consiliului privind Grupul European de Interes Economic (GEIE) ... 701
- Regulamentul nr. 4055/86 al Consiliului de aplicare a principiului libertății de a presta servicii în transporturile maritime între state membre și între state membre și țări terțe... 403
- Art. 3 ... 404
- Art. 4 alin. (1) ... 404
- Regulamentul nr. 4087/88 al Comisiei privind aplicarea articolului 85 alineatul (3) din tratat unor categorii de acorduri de franciză [1988] JO L359/46 ... 1059, 1174
- Regulamentul nr. 4064/89 al Consiliului privind controlul concentrărilor între întreprinderi [1989] JO L395/1 ... 1226, 1231, 1244-5
- Art. 2 alin. (3) ... 1239, 1242
- Art. 6 alin. (1) lit. (b) ... 1241
- Regulamentul nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului Vamal Comunitar ... 723
- Regulamentul nr. 339/93 al Consiliului privind controalele de conformitate a produselor importate din țări terțe cu normele aplicabile în materie de siguranța produselor [2008] JO L218/30 ... 689, 795
- Regulamentul nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice [1997] JO L209/1 ... 820, 822, 824
- Regulamentul nr. 1467/97 al Consiliului privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv [1997] JO L209/6 ... 819, 821, 824
- Considerentul 8 ... 819
- Regulamentul nr. 615/98 al Comisiei de stabilire a normelor specifice de aplicare a sistemului restituirilor la export în ceea ce privește bunăstarea animalelor vii din specia bovină în cursul transportului ... 247, 248
- Regulamentul nr. 994/98 al Consiliului de aplicare a articolelor 92 și 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene anumitor categorii de ajutoare de stat orizontale [1998] JO L142/1 ... 1270, 1289
- Regulamentul nr. 1638/98 al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 136/66/CEE privind stabilirea unei organizări comune a piețelor în sectorul uleiurilor și grăsimilor ... 588
- Regulamentul nr. 2679/98 al Consiliului privind funcționarea pieței interne în legătură cu libera circulație a mărfurilor între statele membre [1998] JO L337/8 ... 694, 752
- Regulamentul nr. 659/99 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [1999] JO L83/1 ... 1270, 1285, 1291
- Art. 2 ... 1286
- Art. 3 ... 1286
- Art. 4 ... 1147
- Art. 4 alin. (5) ... 1287
- Art. 5 ... 1287
- Art. 6 ... 1288
- Art. 6 alin. (1) ... 1288
- Art. 7 ... 1288
- Art. 9 ... 1288
- Art. 10 alin. (1) ... 1291
- Art. 11 alin. (1) ... 1291
- Art. 11 alin. (2) ... 1291
- Art. 12 ... 1291
- Art. 13 ... 1291
- Art. 14 ... 1292
- Art. 16 ... 1291
- Art. 17-18 ... 1285
- Art. 20 alin. (1) ... 1288
- Art. 23a ... 1292
- Regulamentul nr. 975/1999 al Consiliului de stabilire a cerințelor pentru punerea în aplicare a operațiunilor de cooperare în domeniul dezvoltării care contribuie la atingerea obiectivului general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept și a obiectivului respectării

- drepturilor și libertăților fundamentale ale omului
[1999] JO L120/1 ... 440
- Regulamentul nr. 976/1999 al Consiliului de stabilire a cerințelor pentru punerea în aplicare a operațiunilor comunitare, altele decât cele de cooperare pentru dezvoltare, care, în cadrul politicii de cooperare a Comunității, contribuie la obiectivul general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept și a respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale în țările terțe [1999] JO L120/8 ... 440
- Regulamentul nr. 2790/99 al Comisiei privind aplicarea articolului 81 alineatul (3) din tratat categoriilor de acorduri verticale și practici concertate [1999] JO L336/21, [2000] CMLR 398 ... 1159, 1167, 1175, 1176
Art. 6-7 ... 1179
- Regulamentul nr. 44/2001 al Consiliului privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială ... 458
- Regulamentul nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date ... 460
- Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [2001] JO L145/43 ... 486, 569, 638, 641, 643
Art. 4 alin. (1)-(3) ... 640, 641
Art. 4 alin. (1) ... 639
Art. 4 alin. (1) lit. (a) ... 639, 640
Art. 4 alin. (2)-(3) ... 639
Art. 4 alin. (2) ... 486, 497, 636, 640, 641, 642
Art. 4 alin. (3) ... 642
Art. 4 alin. (5) ... 640
- Regulamentul nr. 2157/2001 al Consiliului privind statutul societății europene (SE) ... 910
- Regulamentul nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 467/2001 al Consiliului de interdicere a exportului anumitor mărfuri și servicii către Afganistan, de întărire a interdicției de zbor și de extindere a înghețării fondurilor și a altor resurse financiare în ceea ce-i privește pe talibanii din Afganistan ... 454
- Regulamentul nr. 1605/2002 al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [2002] JO L248/1 ... 43
- Regulamentul nr. 1/2003 al Consiliului privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din Tratat [2003] JO L1/1 ... 1156, 1159, 1161, 1162, 1181, 1184
Art. 1 ... 1181
Art. 5 ... 223, 1181
Art. 6 ... 1181
Art. 7 ... 1182
Art. 7 alin. (1) ... 1182
Art. 8 ... 1182
Art. 9 ... 1182
Art. 10 ... 1182
Art. 11-12 ... 1181
Art. 11 alin. (3) ... 1181
Art. 11 alin. (4) ... 1181
Art. 11 alin. (6) ... 1181
Art. 13 alin. (1) ... 1181
Art. 13 alin. (2) ... 1181
Art. 14 alin. (1) ... 1182
Art. 14 alin. (5) ... 1182
Art. 15 alin. (1) ... 1182
Art. 15 alin. (2) ... 1182
Art. 15 alin. (3) ... 1182
Art. 16 alin. (1) ... 1182
Art. 16 alin. (2) ... 1181
Art. 17-22 ... 1181
Art. 23-26 ... 1181
Art. 23 ... 1182
Art. 23 alin. (2) lit. (a) ... 1181
Art. 24 alin. (2) ... 1182
Art. 29 ... 1179
Art. 29 alin. (1) ... 1179, 1181
Art. 29 alin. (2) ... 1179
- Regulamentul nr. 58/2003 al Consiliului de stabilire a statutului agențiilor executive cărora urmează să li se încredințeze anumite sarcini în gestionarea programelor comunitare [2003] JO L1/1 ... 43, 78
- Regulamentul nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (Regulamentul Dublin II) [2003] JO L50/1 ... 461, 469
- Regulamentul nr. 2201/2003 al Consiliului privind competența, recunoașterea și executarea

- hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești, de abrogare a Regulamentului nr. 1347/2000 (Regulamentul Bruxelles 2) ... 372, 463, 477
- Regulamentul nr. 139/2004 al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [2004] JO L24/1 ... 1226, 1229-52
- Considerentul 23 ... 1250
- Considerentul 25 ... 1240
- Considerentul 26 ... 1240
- Considerentul 29 ... 1249
- Art. 1 ... 1235
- Art. 1 alin. (2) ... 1232, 1233
- Art. 1 alin. (3) ... 1232, 1233
- Art. 2 ... 1240
- Art. 2 alin. (1)-(3) ... 1238
- Art. 2 alin. (2)-(3) ... 1239
- Art. 2 alin. (3) ... 1248
- Art. 2 alin. (4)-(5) ... 1231
- Art. 2 alin. (4) ... 1231, 1232, 1238
- Art. 2 alin. (5) ... 1231
- Art. 3 ... 1230, 1233, 1235, 1236
- Art. 3 alin. (1) ... 1229
- Art. 3 alin. (1) lit. (a) ... 1230
- Art. 3 alin. (1) lit. (b) ... 1230
- Art. 3 alin. (2) ... 1229
- Art. 3 alin. (4) ... 1231, 1232
- Art. 4 alin. (1) ... 1236
- Art. 4 alin. (3) ... 1236
- Art. 4 alin. (4) ... 1234
- Art. 4 alin. (5) ... 1235, 1252
- Art. 5 ... 1233
- Art. 6 alin. (1) ... 1237
- Art. 6 alin. (1) lit. (b) ... 1236
- Art. 6 alin. (2) ... 1237
- Art. 7 alin. (1) ... 1236
- Art. 7 alin. (3) ... 1236
- Art. 8 ... 1231, 1237
- Art. 8 alin. (1) ... 1237
- Art. 8 alin. (1)-(2) ... 1237
- Art. 8 alin. (1)-(6) ... 1238
- Art. 8 alin. (2) ... 1236
- Art. 8 alin. (3) ... 1237, 1238
- Art. 8 alin. (4) ... 1237
- Art. 8 alin. (5) ... 1237
- Art. 9 ... 1234, 1235, 1237
- Art. 9 alin. (1) ... 1234
- Art. 9 alin. (2) ... 1234
- Art. 9 alin. (3) ... 1234
- Art. 10 alin. (1) ... 1237
- Art. 10 alin. (3) ... 1237
- Art. 10 alin. (6) ... 1236, 1237
- Art. 11 ... 1238
- Art. 13 ... 1238
- Art. 14 ... 1238
- Art. 14 alin. (2) ... 1236
- Art. 14 alin. (2) lit. (a) ... 1236
- Art. 14 alin. (2) lit. (c) ... 1238
- Art. 15 ... 1238
- Art. 18 ... 1237
- Art. 19 alin. (3)-(4) ... 1238
- Art. 21 alin. (1) ... 1233, 1236
- Art. 21 alin. (2) ... 1233
- Art. 21 alin. (3) ... 1233
- Art. 21 alin. (4) ... 1234
- Art. 22 ... 1235, 1252
- Art. 22 alin. (3) ... 1235
- Regulamentul nr. 794/2004 al Comisiei de punere în aplicare a Regulamentului nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [2004] JO L140/1 ... 1285
- Regulamentul nr. 802/2004 al Comisiei de punere în aplicare a Regulamentului nr. 139/2004 al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [2004] JO L133/1 ... 1251
- Art. 2-6 ... 1236
- Anexa I ... 1236
- Regulamentul nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului privind coordonarea sistemelor de securitate socială ... 469, 829, 923
- Art. 22 ... 923
- Regulamentul nr. 648/2005 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 2913/92 de instituire a Codului Vamal Comunitar [2005] JO L117/13 ... 723
- Regulamentul nr. 1055/2005 al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 1466/97 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice [2005] JO L174/1 ... 822
- Regulamentul nr. 1056/2005 al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv [2005] JO L174/5 ... 822
- Regulamentul nr. 1236/2005 al Consiliului privind comerțul cu anumite bunuri susceptibile de a fi utilizate pentru a impune pedeapsa capitală,

- tortura și alte pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante ... 444
- Regulamentul nr. 168/2007 al Consiliului privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene [2007] JO L53/1 ... 439, 440
- Regulamentul nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a Codului Vamal Comunitar (Codul Vamal Modernizat) [2008] JO L145/1 ... 722
- Regulamentul nr. 764/2008 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor proceduri de aplicare a anumitor norme tehnice naționale pentru produsele comercializate în mod legal în alt stat membru și de abrogare a Deciziei 3052/95/CE [2008] JO L218/21 ... 696, 776, 786, 795
- Considerentele 4-6 ... 795
- Regulamentul nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului nr. 339/93 ... 698, 795
- Regulamentul nr. 800/2008 al Comisiei de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat [2008] JO L214/3 ... 1284
- Regulamentul nr. 1190/2008 al Comisiei de modificare pentru a 101-a oară a Regulamentului nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a anumitor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii ... 454
- Regulamentul nr. 428/2009 al Consiliului de instituire a unui regim comunitar pentru controlul exporturilor, transferului, serviciilor de intermediere și tranzitului de produse cu dublă utilizare (reformare) ... 389
- Regulamentul nr. 330/2010 al Comisiei privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene categoriilor de acorduri verticale și practici concertate [2010] JO L102/1 ... 1156, 1167, 1176, 1179
- Considerentul 6 ... 1176
- Considerentele 7-8 ... 1177
- Considerentul 10 ... 1177
- Considerentul 13 ... 1179
- Art. 1 ... 1176
- Art. 1 alin. (1) lit. (a) ... 1176
- Art. 1 alin. (1) lit. (c) ... 1177
- Art. 1 alin. (1) lit. (d) ... 1176
- Art. 2 ... 1176, 1177
- Art. 2 alin. (1) ... 1176, 1177
- Art. 2 alin. (2) ... 1177
- Art. 2 alin. (3) ... 1177
- Art. 2 alin. (4) ... 1176, 1177
- Art. 2 alin. (5) ... 1177
- Art. 3 ... 1177
- Art. 3 alin. (1) ... 1177
- Art. 4 ... 1177-1178
- Art. 4 lit. (a) ... 1178
- Art. 4 lit. (b) ... 1178
- Art. 4 lit. (c) ... 1178
- Art. 4 lit. (d) ... 1178
- Art. 4 lit. (e) ... 1178
- Art. 5 ... 1178-1179
- Art. 6 ... 1179
- Art. 7 ... 1177
- Regulamentul nr. 407/2010 al Consiliului de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară ... 823
- Regulamentul nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei [2010] JO L331/12 ... 824
- Regulamentul nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale) de modificare a Deciziei 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/79/CE a Comisiei [2010] JO L331/4 ... 824
- Regulamentul nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), de modificare a Deciziei 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei [2010] JO L331/84 ... 824
- Regulamentul nr. 1217/2010 al Comisiei privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene anumitor categorii de acorduri de cercetare și dezvoltare [2010] JO L335/36 ... 1159
- Regulamentul nr. 1218/2010 al Comisiei privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene anumitor categorii de acorduri de specializare [2010] JO L335/43 ... 1159
- Regulamentul nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării

- competențelor de executare de către Comisie (Comitologia) [2011] JO L55/13... 158
- Art. 2 alin. (2) lit. (a) ... 159
- Art. 2 alin. (2) lit. (b) ... 159
- Art. 2 alin. (3) ... 158, 159
- Art. 3 alin. (2)-(3) ... 158
- Art. 3 alin. (4) ... 158
- Art. 4 alin. (2) ... 158
- Art. 5 alin. (1) ... 159
- Art. 5 alin. (2) ... 159
- Art. 5 alin. (3) ... 159
- Art. 5 alin. (4) ... 159
- Art. 7 ... 159
- Art. 8 ... 158, 159
- Art. 10 ... 160
- Art. 11 ... 160
- Regulamentul nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind inițiativa cetățenească [2011] JO L65/1 ... 139, 613, 952, 997
- Regulamentul nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii (codificare a Regulamentului nr. 1612/68) ... 829, 834, 844, 866-77, 986
- Art. 1-6 ... 866
- Art. 1 ... 867
- Art. 2 ... 867
- Art. 3 ... 867
- Art. 3 alin. (1) ... 847
- Art. 4 ... 867
- Art. 5 ... 867
- Art. 6 ... 867
- Art. 7-9 ... 866
- Art. 7 ... 867, 873, 875, 925
- Art. 7 alin. (2) ... 844, 867, 868-9, 870, 873
- Art. 7 alin. (3) ... 870-1, 981
- Art. 7 alin. (4) ... 833
- Art. 8 ... 867
- Art. 9 ... 867
- Art. 10 ... 866, 868, 872-3, 976
- Art. 41 ... 833
- Regulamentul nr. 1173/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro [2011] JO L306/1 ... 824
- Regulamentul nr. 1174/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro [2011] JO L306/8 ... 824
- Regulamentul nr. 1175/2011 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice [2011] JO L306/12 ... 824
- Regulamentul nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice [2011] JO L306/25 ... 824
- Regulamentul nr. 1177/2011 al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv [2011] JO L306/33 ... 824
- Regulamentul nr. 1179/2011 al Comisiei de stabilire a unor specificații tehnice pentru sistemele de colectare online în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind inițiativa cetățenească ... 987
- Regulamentul Comisiei nr. 1352/2011 al Comisiei de modificare a Regulamentului nr. 1236/2005 al Consiliului privind comerțul cu anumite bunuri susceptibile de a fi utilizate pentru a impune pedeapsa capitală, tortura și alte pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante ... 444
- Regulamentul nr. 528/2012 al Parlamentului European și al Consiliului privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide ... 132
- Regulamentul nr. 741/2012 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Protocolului privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Anexei I la acesta [2012] JO L228/1 ... 64
- Regulamentul nr. 1025/2012 al Parlamentului European și al Consiliului privind standardizarea europeană [2012] JO L316/12 ... 187, 699, 702
- Art. 5 ... 702
- Regulamentul nr. 1219/2012 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții tranzitorii pentru acordurile bilaterale de investiții încheiate între state membre și țări terțe [2012] JO L351/40 ... 376
- Regulamentul nr. 472/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre din zona euro care întâmpină sau care sunt amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară [2013] JO L140/1 ... 824
- Regulamentul nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind dispozițiile

comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro [2013] JO L140/11 ... 824

Regulamentul nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statutului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid ... 461

Regulamentul nr. 1407/2013 al Comisiei privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor de minimis [2013] JO L352/1 ... 1286

Regulamentul nr. 316/2014 al Comisiei privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene categoriilor de acorduri de transfer de tehnologie [2014] JO L93/17 ... 1159

Regulamentul nr. 651/2014 al Comisiei de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat [2014] JO L187/1 ... 1270, 1271, 1284

Regulamentul nr. 1141/2014 al Parlamentului European și al Consiliului privind statutul și finanțarea partidelor politice europene și a fundațiilor politice europene [2014] JO L317/1 ... 58

Regulamentul nr. 1142/2014 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 în ceea ce privește finanțarea partidelor politice europene [2014] JO L317/28 ... 58

II. Directive

Directiva 64/54/CEE a Consiliului privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la conservanții care pot fi utilizați în produsele alimentare destinate consumului uman ... 700

Directiva 64/221/CEE a Consiliului privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la circulația și șederea cetățenilor străini, justificate din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică [1963-4] JO Ed. Spec. 117 ... 226, 460, 834, 877, 879, 881

Directiva 65/65/CEE a Consiliului de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind medicamentele ... 124, 461

Directiva 68/151/CEE a Consiliului de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din tratat, pentru

protejarea intereselor asociațiilor sau terților [1968] JO ediție specială 8 ... 236

Art. 11 ... 237, 557

Directiva 68/360/CEE a Consiliului privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora [1968] II JO ediție specială ... 859, 865

Art. 4 ... 836

Directiva 70/50/CEE a Comisiei în temeiul articolului 33 alineatul (7) privind eliminarea măsurilor cu efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative la import care nu sunt reglementate de alte dispoziții adoptate în temeiul Tratatului CEE [1970] JO L13/29 ... 744-5, 752

Art. 2 ... 744, 752

Art. 2 alin. (3) ... 744, 752

Art. 3 ... 744, 752, 759

Directiva 70/357/CEE a Consiliului privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la antioxidanții autorizați care pot fi utilizați în produsele alimentare destinate consumului uman ... 700

Directiva 71/305/CEE a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor publice de lucrări ... 749

Directiva 73/148/CEE a Consiliului privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în ceea ce privește stabilirea și prestarea de servicii (înlocuită de Directiva 2004/38/CE) [1973] JO L172/14 ... 894, 905

Directiva 73/173/CEE a Consiliului privind apropierea legislațiilor statelor membre, de lege și a actelor administrative referitoare la clasificarea, ambalarea și etichetarea preparatelor periculoase (solvenți) ... 700

Directiva 75/117/CEE a Consiliului privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la aplicarea principiului egalității de remunerare între lucrătorii de sex masculin și cei de sex feminin [1975] JO L45/19 ... 1027, 1029

Directiva 76/207/CEE a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă [1976] JO L39/40 ... 229, 231, 234, 256, 257, 633, 1009, 1020, 1027, 1030, 1039, 1049, 1051, 1060, 1070, 1084

Art. 2 alin. (2) ... 1061

Art. 2 alin. (4) ... 1071, 1072, 1073, 1074, 1075

Art. 5 alin. (1) ... 260

Art. 6 ... 259, 263, 264

- Directiva 77/91/CEE, A doua Directivă a Consiliului de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților comerciale în statele membre, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora... 279
- Directiva 77/249/CEE a Consiliului de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați ... 938, 941
- Directiva 79/7/CEE a Consiliului privind aplicarea treptată a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în domeniul securității sociale [1979] JO L6/24 ... 258, 263, 294, 1002, 1008, 1009, 1010, 1011, 1013, 1020, 1027, 1034, 1035, 1036, 1037-40, 1046, 1070
- Art. 1 ... 1037
- Art. 2 ... 1034, 1037
- Art. 3 ... 1037, 1038
- Art. 3 alin. (1) ... 1038
- Art. 3 alin. (2) ... 1038, 1039
- Art. 3 alin. (3) ... 1038
- Art. 4 ... 1034
- Art. 4 alin. (1) ... 1039, 1040, 1056, 1078
- Art. 4 alin. (2) ... 1040
- Art. 5 ... 1040
- Art. 6 ... 263, 264, 1040
- Art. 7 ... 1040
- Art. 7 alin. (1) ... 1040
- Art. 7 alin. (1) lit. (a) ... 1040
- Art. 7 alin. (1) lit. (b)-(e) ... 1040
- Art. 7 alin. (2) ... 1040
- Directiva 80/723/CEE a Comisiei privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice [1980] JO L195/33 ... 1257
- Art. 2 ... 1258
- Directiva 80/987/CEE a Consiliului privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la protecția lucrătorilor salariați în cazul insolabilității angajatorului ... 271, 281, 293,
- Directiva 81/389/CEE a Consiliului de stabilire a măsurilor necesare pentru punerea în aplicare a Directivei 77/489/CEE privind protecția animalelor în timpul transportului internațional ... 720, 721
- Art. 2 alin. (1) ... 721
- Directiva 81/602/CEE a Consiliului privind interzicerea anumitor substanțe cu efect hormonal și a unor substanțe cu acțiune tireostatică ... 619
- Directiva 83/189/CEE a Consiliului de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea informațiilor în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice ... 242, 243, 244, 693
- Art. 8 ... 242, 244
- Art. 9 ... 242, 244
- Directiva 85/337/CEE a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului ... 233, 234
- Art. 1 alin. (2) ... 233
- Art. 2 alin. (1) ... 233
- Art. 4 alin. (2) ... 233
- Directiva 85/374/CEE a Consiliului de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect ... 502
- Directiva 86/378/CEE a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în cadrul regimurilor profesionale de securitate socială [1986] JO L225/40 ... 1010, 1011, 1013, 1014, 1027, 1035, 1044
- Directiva 86/613/CEE a Consiliului privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară activități independente, inclusiv agricole, precum și protecția maternității [1986] JO L359/56 [1986] JO L359/56 ... 1027, 1028, 1049
- Directiva 86/653/CEE a Consiliului privind coordonarea legislației statelor membre referitoare la agenții comerciali independenți ... 240
- Directiva 88/146/CEE a Consiliului privind interzicerea utilizării în creșterea animalelor, a anumitor substanțe cu efect hormonal ... 619
- Directiva 88/361/CEE a Consiliului pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat [1988] JO L178/5 ... 804, 805
- Directiva 89/48/CEE a Consiliului privind sistemul general de recunoaștere a diplomelor de învățământ superior acordate pentru formarea profesională cu durată minimă de trei ani ... 897, 902, 941, 942, 943, 945
- Directiva 89/552/CEE a Consiliului privind coordonarea anumitor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre cu privire la desfășurarea activităților de difuzare a programelor de televiziune [1989] JO L298/23 ... 930
- Directiva 89/665/CEE a Consiliului privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări ... 462

- Directiva 90/314/CEE a Consiliului privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite ... 291
- Directiva 90/364/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere [1990] JO L180/26 ... 957, 963, 965, 966, 967, 981
Art. 1 alin. (1) ... 963, 965
- Directiva 90/365/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere pentru persoanele salariate și persoanele care desfășoară activități independente, care și-au încetat activitatea profesională [1990]
JO L180/28 ... 957
- Directiva 90/366/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere al studenților [1993] JO L317/59 ... 957
- Directiva 91/308/CEE a Consiliului privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării banilor ... 450
- Directiva 91/439/CEE a Consiliului privind permisele de conducere ... 228, 450
- Directiva 91/628/CEE a Consiliului privind protecția animalelor în timpul transportului și de modificare a Directivei 90/425/CEE și 91/496/CEE ... 247, 248
Anexa ... 248
- Directiva 92/51/CEE a Consiliului privind cel de-al doilea sistem general de recunoaștere a formării profesionale, de completare a Directivei 89/48/CEE [1992] JO L208/25 ... 942, 943
- Directiva 92/85/CEE a Consiliului privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează [a zecea directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] [1992] JO L348/1 ... 1002, 1027, 1028, 1031, 1033, 141-4
Art. 5 ... 1041, 1042
Art. 6 ... 1041, 1042
Art. 7 ... 1041, 1042
Art. 8 ... 1041, 1042, 1043
Art. 9 ... 1041
Art. 10 ... 1041
Art. 10 alin. (1) ... 1042
Art. 11 ... 1042
Art. 11 alin. (2) lit. (a) ... 1043
Art. 12 ... 1042
- Directiva 93/16/CEE a Consiliului privind facilitarea liberei circulații a medicilor și recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare ... 941
- Directiva 93/96/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere al studenților [1993] JO L317/59 ... 957, 981
- Directiva 93/104/CEE a Consiliului privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru [1993] JO L307/18 ... 238
Art. 6 alin. (2) ... 238
- Directiva 93/109/CE a Consiliului de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți [1993] JO L329/34 ... 995, 996
- Directiva 94/80/CE a Consiliului de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin [1994] JO C289/16 ... 995, 996
- Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date [1995]
JO L281/31 ... 362, 440, 458, 460, 463
- Directiva 96/34/CE a Consiliului privind acordul-cadru referitor la concediul pentru creșterea copilului încheiat de UNICE, CEEP și CES [1996]
JO L145/4 ... 1027, 1047
- Directiva 96/61/CE a Consiliului privind prevenirea și controlul integrat al poluării [1996] JO L257/26
Art. 4 alin. (4) ... 612
- Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii [1997] JO L18/1 ... 932, 933, 934
- Directiva 96/97/CE a Consiliului de modificare a Directivei 86/378/CEE privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbați și femei în cadrul regimurilor profesionale de securitate socială [1997] JO L46/20 ... 1014
- Directiva 97/75/CE a Consiliului de modificare și extindere la Regatul Unit a Directivei 96/34/CE privind acordul-cadru referitor la concediul pentru creșterea copilului încheiat de UNICE, CEIP și CES [1998] JO L1/24 ... 1047
- Directiva 97/80/CE a Consiliului privind sarcina probei în cazurile de discriminare pe motive de sex [1998]
JO L14/6 ... 458, 1027, 1055
Art. 2 alin. (2) ... 634
- Directiva 97/81/CE a Consiliului privind acordul-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă, încheiat de UCİPE, CEIP și CES [1997] JO L14/9 ... 1069
- Directiva 98/5/CE a Parlamentului European și a Consiliului de facilitare a exercitării cu caracter permanent a profesiei de avocat într-un stat membru, altul decât cel în care s-a obținut calificarea ... 902, 941

- Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice [1998] JO L204/37 ... 693, 796
- Directiva 98/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția juridică a invențiilor biotehnologice... 450
- Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 98/34/CE de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice ... 693
- Directiva 1999/42/CE Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui mecanism de recunoaștere a calificărilor pentru activitățile profesionale reglementate de directivele privind măsuri de liberalizare și tranzitorii și de completare a sistemului general de recunoaștere a diplomelor ... 943
- Directiva 1999/70/CE a Consiliului privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP ... 218, 274
- Directiva 2000/43/CE a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [2000] JO L80/16... 632, 1001, 1002, 1017-20, 1029, 1059, 1084
- Considerentul 6... 1018
- Considerentul 13 ... 1017-8
- Considerentul 16 ... 1017
- Art. 2 ... 1019, 1054, 1056
- Art. 2 alin. (2) lit. (b) ... 634, 1019, 1021
- Art. 2 alin. (3) ... 1057
- Art. 3 ... 1017
- Art. 3 alin. (1) ... 1019
- Art. 3 alin. (2) ... 1017
- Art. 4 ... 1019, 1060
- Art. 5 ... 1019, 1071
- Art. 6 ... 1020
- Art. 7 ... 1019, 1081
- Art. 7 alin. (2) ... 1081
- Art. 8 ... 1019, 1081
- Art. 9 ... 1020
- Art. 13 ... 1019, 1081
- Art. 15 ... 1081
- Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei... 505
- Directiva 2000/78/CE a Consiliului de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă [2000] JO L303/16... 217, 246, 632, 1001, 1002, 1020-5, 1026, 1029, 1045, 1051, 1052, 1053, 1057, 1062, 1078, 1079, 1081, 1084
- Considerentul 14 ... 1021
- Considerentul 22 ... 1021
- Considerentul 25 ... 1064
- Art. 1 ... 217
- Art. 2 ... 1021
- Art. 2 lit. (b) pct. (ii) ... 1022
- Art. 2 alin. (1) lit. (b) ... 1056
- Art. 2 alin. (2) ... 1058, 1063, 1067
- Art. 2 alin. (2) lit. (a) ... 1054
- Art. 2 alin. (2) lit. (b) ... 634, 1057, 1058
- Art. 2 alin. (3) ... 1057
- Art. 2 alin. (5) ... 1021, 1059
- Art. 3 alin. (1) ... 1020
- Art. 3 alin. (2) ... 1020
- Art. 3 alin. (3) ... 1021
- Art. 3 alin. (4) ... 1021
- Art. 4 ... 1021, 1060
- Art. 4 alin. (1) ... 1063
- Art. 4 alin. (2) ... 1022
- Art. 5 ... 1022
- Art. 6 ... 1022, 1058
- Art. 6 alin. (1) ... 1057, 1058, 1062, 1063, 1064, 1067
- Art. 6 alin. (1) lit. (a) ... 1057
- Art. 6 alin. (2) ... 1067
- Art. 7 ... 1021, 1071
- Art. 7 alin. (2) ... 1071
- Art. 9 ... 1081
- Art. 9 alin. (2) ... 1081
- Art. 10 ... 1019, 1081
- Art. 11 ... 1021
- Directiva 2001/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a directivelor 89/48/CEE și 92/51/CEE ale Consiliului privind sistemul general de recunoaștere a calificărilor profesionale și a directivelor 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE și 93/16/CEE ale Consiliului privind profesiile de asistent medical generalist, medic dentist, medic veterinar, moașă, arhitect, farmacist și medic (Directiva SLIM) [2001] JO L206/1 ... 943
- Directiva 2001/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind armonizarea anumitor aspecte

- ale dreptului de autor și drepturilor conexe în societatea informațională ... 458
- Directiva 2001/83/CE a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman ... 462
- Directiva 2001/86/CE a Consiliului de completare a statutului societății europene în ceea ce privește implicarea lucrătorilor ... 910
- Directiva 2001/95/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța generală a produselor [2002] JO L11/4 ... 697
- Art. 3 alin. (2) ... 698
- Directiva 2002/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană ... 220, 221
- Art. 3 alin. (1) ... 221
- Directiva-cadru 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice ... 463
- Art. 4 ... 274
- Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal) [2002] JO L108/51 ... 462, 1256
- Directiva 2002/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 76/207/CEE a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă [2002] JO L269/15 ... 1055
- Directiva 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață) ... 462
- Directiva 2003/86/CE a Consiliului privind dreptul la reintregirea familiei ... 450, 462
- Directiva 2003/109/CE a Consiliului privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung [2004] JO L16/44 ... 834, 953, 973
- Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE [2004] JO L158/77 ... 829, 833, 834, 859-66, 867, 873, 874, 877-85, 893, 894, 901, 905, 950, 952, 953, 957-61, 971, 973, 976, 977, 979, 980, 989
- Preambulul ... 859, 982.
- Considerentul 9 ... 859, 864
- Considerentul 16 ... 859, 959, 977
- Considerentul 24 ... 880
- Art. 2 ... 859, 861, 875, 876
- Art. 2 alin. (2) ... 872, 958
- Art. 2 alin. (2) lit. (d) ... 966
- Art. 3 ... 859, 867, 876
- Art. 3 alin. (1) ... 861, 958
- Art. 3 alin. (2) ... 958
- Art. 4 ... 859
- Art. 5 ... 860, 861
- Art. 5 alin. (2) ... 860
- Art. 5 alin. (4) ... 860
- Art. 5 alin. (5) ... 860
- Art. 6 ... 859, 962, 977
- Art. 6 alin. (2) ... 861
- Art. 7 ... 863, 979
- Art. 7 alin. (1) ... 978, 989
- Art. 7 alin. (1) lit. (a) ... 894, 979
- Art. 7 alin. (1) lit. (b) ... 958, 962, 978, 979
- Art. 7 alin. (1) lit. (c) ... 958, 962
- Art. 7 alin. (1) lit. (d) ... 962
- Art. 7 alin. (2) ... 861, 966
- Art. 7 alin. (3) ... 863, 864
- Art. 7 alin. (3) lit. (d) ... 871
- Art. 7 alin. (4) ... 958
- Art. 8 ... 859
- Art. 8 alin. (2) ... 860
- Art. 8 alin. (3) ... 958
- Art. 8 alin. (4) ... 958
- Art. 9 ... 859
- Art. 9 alin. (3) ... 860
- Art. 10 ... 859
- Art. 12 ... 959
- Art. 12 alin. (2) ... 959
- Art. 12 alin. (3) ... 873
- Art. 13 ... 874, 959
- Art. 13 alin. (1) ... 874
- Art. 13 alin. (2) ... 874, 959
- Art. 14 ... 959
- Art. 14 alin. (2) ... 978
- Art. 14 alin. (3) ... 959
- Art. 16-18 ... 865
- Art. 16 ... 865, 989
- Art. 16 alin. (2) ... 989
- Art. 16 alin. (3) ... 865, 989

- Art. 16 alin. (4) ... 865
- Art. 17 ... 865
- Art. 18 ... 865
- Art. 19-21 ... 865
- Art. 22-26 ... 865
- Art. 22 ... 879
- Art. 23 ... 865, 868
- Art. 24 ... 866, 868, 897, 925, 926, 959, 978, 983, 984
- Art. 24 alin. (1) ... 978, 979
- Art. 24 alin. (2) ... 962, 975, 983, 987, 988
- Art. 27-29 ... 883
- Art. 27-33 ... 877
- Art. 27 ... 878-9, 880, 991, 992
- Art. 27 alin. (2) ... 878, 880
- Art. 27 alin. (3) ... 878
- Art. 27 alin. (4) ... 878
- Art. 28 ... 879-81
- Art. 28 alin. (1) ... 879
- Art. 28 alin. (2) ... 880, 992, 993
- Art. 28 alin. (3) ... 880, 881, 992, 993
- Art. 28 alin. (3) lit. (a) ... 992, 993
- Art. 29 alin. (1) ... 881
- Art. 29 alin. (2) ... 881
- Art. 29 alin. (3) ... 882
- Art. 30 ... 882, 960, 992
- Art. 30 alin. (1) ... 882
- Art. 30 alin. (2) ... 882, 992
- Art. 30 alin. (3) ... 882
- Art. 31 ... 882-3, 960, 992
- Art. 31 alin. (1) ... 882, 883
- Art. 31 alin. (2) ... 882
- Art. 31 alin. (3) ... 883
- Art. 31 alin. (4) ... 883
- Art. 32-33 ... 883
- Art. 32 ... 883
- Art. 33 alin. (1) ... 883
- Art. 33 alin. (2) ... 883
- Art. 35 ... 871, 875, 960
- Art. 39 ... 959
- Directiva 2004/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală [2004] JO L195/16 ... 463
- Directiva 2004/83/CE a Consiliului privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [2004] JO L304/12 ... 458, 460, 1004
- Directiva 2004/113/CE a Consiliului de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii ... 1002, 1027, 1044-7
- Preambulul ... 1045
- Considerentul 19 ... 1046
- Art. 3 alin. (1) ... 1045
- Art. 3 alin. (2) ... 1045
- Art. 4 ... 1045
- Art. 4 alin. (5) ... 1045, 1057
- Art. 5 ... 1046
- Art. 5 alin. (1) ... 1041
- Art. 5 alin. (2) ... 1046, 1053
- Art. 6 ... 1045
- Art. 8-15 ... 1045
- Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind recunoașterea calificărilor profesionale [2005] JO L255/22 ... 706, 886, 893, 902, 940, 942, 943-5, 946, 948
- Titlul II ... 944
- Titlul III ... 944
- Titlul V ... 944
- Considerentul 6 ... 929
- Considerentul 10 ... 945
- Art. 2 alin. (1) ... 945
- Art. 5 alin. (2) ... 889
- Art. 7-9 ... 929
- Art. 15 ... 944
- Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE ... 449, 451, 508, 509
- Directiva 2006/35/CE a Comisiei de modificare a anexelor I-IV la Directiva 2000/29/CE a Consiliului privind măsurile de protecție împotriva introducerii în Comunitate a unor organisme dăunătoare plantelor sau produselor vegetale și împotriva răspândirii lor în Comunitate
- Art. 3 alin. (3) ... 945
- Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) [2006] JO L204/23 ... 264, 1002, 1008, 1009, 1014, 1015, 1016, 1026, 1027-37, 1044, 1045, 1049, 1054, 1055, 1080, 1084

- Titlul I ... 1028
- Titlul II ... 1028, 1029, 1034
- Titlul III ... 1028, 1029, 1035
- Art. 2 ... 1028, 1054, 1056
- Art. 2 alin. (1) lit. (b) ... 1067
- Art. 2 alin. (1) lit. (c) ... 1056
- Art. 2 alin. (1) lit. (d) ... 1057
- Art. 3 ... 1031, 1035, 1071
- Art. 5 ... 1034
- Art. 6 ... 1034
- Art. 7 ... 1034
- Art. 7 alin. (1) lit. (b) ... 1034
- Art. 8 ... 1034
- Art. 8 alin. (1) ... 1015
- Art. 8 alin. (1) lit. (e) ... 1015
- Art. 8 alin. (2) ... 1015
- Art. 9 ... 1015, 1034
- Art. 10 ... 1034
- Art. 11 ... 1034
- Art. 14 ... 227, 1044
- Art. 14 alin. (2) ... 1030, 1060
- Art. 15 ... 227, 1031
- Art. 16 ... 1031, 1048
- Art. 18 ... 264, 1080
- Art. 19 alin. (1) ... 1081
- Art. 27 ... 1028
- Directiva 2006/106/CE a Consiliului de adaptare a Directivei 94/80/CE de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, având în vedere aderarea Bulgariei și a României ... 995
- Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne [2006] JO L376/76 ... 706, 708, 786, 946
- considerentul 40 ... 949
- Art. 1 ... 950
- Art. 1-3 ... 949
- Art. 2 alin. (2) lit. (f) ... 949
- Art. 2 alin. (2) lit. (i) ... 949
- Art. 5-8 ... 948
- Art. 9-15 ... 948
- Art. 16-18 ... 948
- Art. 16 ... 948, 949
- Art. 16 alin. (1) ... 937, 949
- Art. 16 alin. (1) lit. (b) ... 937
- Art. 16 alin. (2) ... 948
- Art. 16 alin. (3) ... 937, 948, 949
- Art. 17-18 ... 949
- Art. 17 ... 949
- Art. 19-21 ... 949
- Art. 22-27 ... 949
- Art. 24 alin. (1) ... 949
- Art. 28-36 ... 949
- Art. 37-43 ... 949
- Art. 37 alin. (1) ... 197
- Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice [2007] JO L335/31 ... 271, 462
- Directiva 2008/15/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală... 462
- Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale)... 450
- Directiva 2010/18/UE a Consiliului de punere în aplicare a Acordului-cadru revizuit privind concediul pentru creșterea copilului încheiat de BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP și CES și de abrogare a Directivei 96/34/CE [2010] JO L68/13 ... 1002, 1028, 1047
- Directiva 2010/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă și de abrogare a Directivei 86/613/CEE a Consiliului ... 1002, 1028, 1049-5
- Art. 2... 1049
- Art. 3 ... 1049
- Art. 4-8 ... 1049
- Art. 7 ... 1049
- Art. 8 alin. (3) ... 1049
- Directiva 2010/64/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale [2010] JO L280/1 ... 1122
- Directiva 2011/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind aplicarea drepturilor pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere [2011] JO L88/45 ... 925

- Directiva 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre [2011] JO L306/41 ... 824
- Directiva 2012/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale [2012] JO L142/1 ... 1122
- Directiva 2013/1/UE a Consiliului de modificare a Directivei 93/109/CE în ceea ce privește anumite norme de exercitare a dreptului de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți [2013] JO L26/27 ... 995, 996
- Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale și a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) ... 886, 893, 940, 944, 945
- Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind ordinul european de anchetă în materie penală [2014] JO L130/1
- Considerentul 6 ... 1122
- Art. 1 alin. (4) ... 1123
- Art. 4 ... 1123
- Art. 6 ... 1123
- Art. 9 alin. (2) ... 1123
- Art. 10 ... 1123
- Art. 11 ... 1123
- Art. 14 ... 1124
- Directiva 2014/50/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind cerințele minime de creștere a mobilității lucrătorilor între statele membre prin îmbunătățirea dobândirii și a păstrării drepturilor la pensie suplimentară ... 829
- Directiva 2014/54/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor ... 829, 831, 834, 876-7, 884, 1081
- Art. 3 ... 877
- Art. 4 ... 877
- Art. 5 ... 877
- Art. 6 ... 877
- Directiva 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) ... 932, 935
- Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene [2004] JO L349/1 ... 251, 1184
- ### III. Decizii
- Decizia 76/787/CECO, CEE, Euratom a reprezentanților statelor membre reuniți în cadrul Consiliului cu privire la Actul privind alegerea reprezentanților în Adunare prin vot universal direct [1976] JO L278/1 ... 57
- Decizia 87/373/CEE a Consiliului de stabilire a normelor de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei (Comitologia) [1987] JO L197/33 ... 153
- Decizia 88/591/CECO, CEE, Euratom a Consiliului de instituire a Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene [1988] JO L319/1 ... 65
- Decizia 93/731/CE a Consiliului privind accesul public la documentele Consiliului [1993] JO L340/43 ... 166, 635
- Art. 4 alin. (1) ... 620
- Decizia 94/90/CECO, CEE, Euratom a Comisiei privind accesul public la documentele Comisiei [1994] JO L46/58 ... 166, 635
- Decizia 95/553/CE a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului din 19 decembrie 1995 privind protecția cetățenilor Uniunii Europene prin reprezentanțele diplomatice și consulare [1995] JO L314/73 ... 997
- Decizia 3052/95/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind stabilirea procedurii pentru schimbul de informații privind măsurile interne de derogare de la principiul liberei circulații a mărfurilor în cadrul Comunității [1995] JO L321/1 ... 696, 777, 795
- Decizia 210/97/CE a Parlamentului European și a Consiliului de adoptare a unui program de acțiune în domeniul vamal în Comunitate (Vamă 2000) – Declarație a Comisiei [1996] JO L33/24 ... 722
- Decizia 1999/291/CECO, CEE, Euratom a Consiliului de modificare a Deciziei 88/591/CECO, CEE, Euratom de instituire a Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene, care să îi permită să dea decizii în cazurile când este constituit dintr-un singur judecător [1999] JO L114/52 ... 59
- Decizia 99/468/CE a Consiliului de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (Comitologie) [1999] JO L184/23 ... 153
- Decizia 2000/750/CE a Consiliului de stabilire a unui program de acțiune comunitară de combatere a

- discriminării (2001 până la 2006) [2000] JO L303/23 ... 632
- Decizia 2001/937/CECO, CEE, Euratom a Comisiei de modificare a regulamentului său de procedură [2001] JO L345/94 ... 637
- Decizia 2002/187/JAI a Consiliului de instituire a Eurojust în scopul consolidării luptei împotriva formelor grave de criminalitate [2002] JO L63/1 ... 1110
- Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (MEA) [2002] JO L190/1 ... 448, 449, 458, 1116
- Considerentul 12 ... 1119
- Art. 1 alin. (1) ... 1118
- Art. 1 alin. (3) ... 1118, 1119
- Art. 2 alin. (1) ... 1117
- Art. 2 alin. (2) ... 1117, 1118
- Art. 2 alin. (4) ... 1117
- Art. 3 ... 154 1117
- Art. 4 ... 153, 1118-20
- Art. 4a ... 1117
- Art. 4a alin. (1) ... 448, 1120
- Art. 5 ... 153, 1117
- Art. 5a ... 153
- Decizia 2002/682/CE, Euratom a Consiliului de adoptare a Regulamentului de procedură al Consiliului [2002] JO L230/7 ... 637
- Decizia 2002/772/CE, Euratom a Consiliului de modificare a Actului privind alegerea reprezentanților Parlamentului European prin vot universal direct, anexat la Decizia 76/787/CECO, CEE, Euratom [2002] JO L283/1 ... 57, 995
- Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor [2003] JO L196/45 ... 1122
- Decizia 2004/752/CE, Euratom a Consiliului de instituire a Tribunalului Funcției Publice al Uniunii Europene [2004] JO L333/7 ... 66
- Decizia 2241/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru comunitar unic pentru transparența calificărilor și competențelor (Europass) [2004] JO L390/6 ... 944
- Decizia-cadru 2005/214/JAI a Consiliului privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a sancțiunilor financiare [2005] JO L76/16 ...
- Decizia 2005/684/CE, Euratom a Parlamentului European de adoptare a Statutului deputaților în Parlamentul European [2005] JO L262/1 ... 51
- Decizia 2006/512/CE a Consiliului de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (Comitologie) [2006] JO L200/11 ... 129, 153
- Decizia-cadru 2006/783/JAI a Consiliului privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare [2006] JO L328/59 ... 1116
- Decizia 2007/435/CE a Consiliului de instituire a Fondului european de integrare a resortisanților țărilor terțe pentru perioada 2007-2013, ca parte a programului general Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii ... 953
- Decizia 70/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind crearea unui mediu informatizat pentru vamă și comerț [2008] JO L23/21 ... 722
- Decizia 768/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind un cadru comun pentru comercializarea produselor și de abrogare a Deciziei 93/465/CEE a Consiliului ... 698, 795
- Art. 2 ... 698
- Art. 3 alin. (1) ... 699
- Art. 3 alin. (2) ... 698, 699
- Art. 4 alin. (1) ... 699
- Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului privind lupta împotriva crimei organizate [2008] JO L300/42 ... 1125
- Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal ... 1001, 1085
- Decizia-cadru 2008/978/JAI a Consiliului privind mandatul european de obținere a probelor în scopul obținerii de obiecte, documente și date în vederea utilizării acestora în cadrul procedurilor în materie penală [2008] JO L350/72 ... 1122
- Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului de modificare a Deciziilor-cadru 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI și 2008/947/JAI, de consolidare a drepturilor procedurale ale persoanelor și de încurajare a aplicării principiului recunoașterii reciproce cu privire la deciziile pronunțate în absența persoanei în cauză de la proces [2009] JO L81/24 ... 1116, 1117
- Decizia 2009/937/EU a Consiliului de adoptare a regulamentului său de procedură [2009] JO L325/35 ... 45
- Art. 1 alin. (2) ... 45
- Art. 1 alin. (4) ... 45
- Art. 2 alin. (3) ... 54
- Art. 2 alin. (6) ... 46

- Art. 2 alin. (7) ... 46
 Art. 3 alin. (1) ... 46
 Art. 3 alin. (6) ... 46
 Art. 3 alin. (7) ... 46
 Decizia 2010/427/UE a Consiliului privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă [2010] JO L201/30 ... 358
 Decizia 2011/199/UE a Consiliului European de modificare a articolului 136 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este euro [2011] JO L91/1 ... 823
 Decizia 2012/671/UE a Curții de Justiție privind funcțiile jurisdicționale ale vicepreședintelui Curții [2012] JO L300/47 ... 64
 2012/733/UE: Decizia de punere în aplicare a Comisiei de punere în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la compensarea ofertelor și a cererilor de locuri de muncă și reînstituirea EURES [notificată cu numărul C(2012) 8548]... 829
 Decizia 1093/2012/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind Anul European al Cetățenilor (2013) [2012] JO L325/1 ... 952, 996
 Decizia 2013/272/UE a Consiliului European privind numărul de membri ai Comisiei Europene [2013] JO L165/98 ... 36
 Decizia 573/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind cooperarea consolidată între serviciile publice de ocupare a forței de muncă (SPOFM) [2014] JO L159/32 ... 829
 Decizia 2014/857/UE a Consiliului privind notificarea de către Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a dorinței de a participa la unele dintre dispozițiile *acquis*-ului Schengen incluse în acte ale Uniunii în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală și de modificare a Deciziilor 2000/365/CE și 2004/926/CE [2014] JO L345/1 ... 1104

LEGISLAȚIE NAȚIONALĂ

Belgia

Codul fiscal ... 268

Republica Cehă

Constituția

- Art. 1 alin. (2) ... 344
 Art. 9 alin. (2) ... 344
 Art. 10 ... 344
 Art. 10a ... 344

Franța

- Legea 77-729 ... 328
 Constituția ... 292
 Art. 55 ... 328-30
 Art. 88-1 ... 330
 Codul vamal ... 327
 Codul muncii...
 Art. L 1111-3 ... 220, 221

Germania

- Legea fundamentală (Grundgesetz)
 Art. 1 ... 318, 320
 Art. 14 alin. (2) ... 436
 Art. 20 ... 318, 320
 Art. 23.1 ... 313, 319, 320
 Art. 31 ... 313, 318
 Art. 79.3 ... 318, 320, 323
 Art. 100 ... 323
 Legea privind taxarea în domeniul berii 1952 s 9 ... 787
 Constituția ... 706
 Art. 23.1 ... 313, 323
 Art. 24 ... 313, 314, 323
 Art. 25 ... 313, 323
 Art. 38 ... 316

Irlanda

- Constituția
 Art. 43.2.1 ... 436
 Art. 43.2.2 ... 436

Italia

- Constituția
 Art. 11 ... 325, 326
 Art. 117 alin. (1) ... 325
 Codul civil ... 293
 Legea de ratificare a Tratatului CEE din 1957 ... 324

Polonia

- Constituția
 Art. 8 alin. (1) ... 341
 Art. 55 alin. (1) ... 343
 Art. 90 ... 343
 Art. 90 alin. (1) ... 341, 342
 Art. 91 alin. (2) ... 342
 Art. 91 alin. (3) ... 342
 Tratatul de aderare ... 341

Spania

- Codul civil ... 236

Regatul Unit

Legea privind protecția muncii din 1978 (versiune consolidată) ... 334

Legea privind remunerația egală din 1977 ... 277

Legea Comunităților Europene din 1972 ... 253, 331, 334, 335, 339

art. 2 alin. (1) ... 331, 338

art. 2 alin. (2) ... 331, 332

art. 2 alin. (4) ... 332

art. 3 ... 332

Legea Uniunii Europene din 2011 ... 337, 338

s. 2 ... 337

s. 3 ... 337

s. 4 ... 337

s. 4 alin. (1) ... 338

s. 4 alin. (1) lit. (i) ... 338

s. 4 alin. (1) lit. (j) ... 338

s. 4 alin. (2) ... 338

s. 4 alin. (4) ... 338

s. 5 alin. (3) ... 338

s. 6 ... 338

s. 7 ... 338

s. 8 ... 338

s. 8 alin. (4)-(5) ... 338

s. 9 ... 338

s. 18 ... 338

Legea privind extrădarea din 2003

art. 21 ... 1119

art. 25 ... 1119

Legea navigației comerciale din 1894 ... 333

Legea navigației comerciale din 1988 ... 261, 289, 333, 334

Partea II ... 334

Statele Unite ale Americii

Legea privind procedura administrativă din 1946 ... 612

Sherman Act 1890 ... 1141

secțiunea 1 ... 1141

TABELE DE CORESPONDENȚĂ INCLUSE ÎN TRATATUL DE LA LISABONA^[1]

A. TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ

Vechea numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană	Noua numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană
TITLUL I - DISPOZIȚII COMUNE	TITLUL I - DISPOZIȚII COMUNE
Articolul 1	Articolul 1
Articolul 2	Articolul 2
Articolul 3 (abrogat) ^[2]	Articolul 3
Articolul 4 (abrogat) ^[4]	Articolul 4
Articolul 5 (abrogat) ^[5]	Articolul 5 ^[3]
Articolul 6	Articolul 6
Articolul 7	Articolul 7
	Articolul 8
TITLUL II - DISPOZIȚII DE MODIFICARE A TRATATULUI DE INSTITUIRE A COMUNITĂȚII ECONOMICE EUROPENE ÎN VEDEREA INSTITUIRII COMUNITĂȚII EUROPENE	TITLUL II - DISPOZIȚII PRIVIND PRINCIPIILE DEMOCRATICE
Articolul 8 (abrogat) ^[6]	Articolul 9
	Articolul 10 ^[7]
	Articolul 11
	Articolul 12
TITLUL III - DISPOZIȚII DE MODIFICARE A TRATATULUI DE INSTITUIRE A COMUNITĂȚII EUROPENE A CĂRBUNELUI ȘI OȚELULUI	TITLUL III - DISPOZIȚII PRIVIND INSTITUȚIILE
Articolul 9 (abrogat) ^[8]	Articolul 13

^[1] Tabelele de corespondență menționate la art. 5 din Tratatul de la Lisabona. Coloana centrală inițială, care stabilea numerotarea intermediară utilizată de Tratatul de la Lisabona, a fost omisă.

^[2] Înlocuit, pe fond, de articolul 7 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare TFUE) și de articolul 13 alin. (1) și, respectiv, art. 21 alin. (3) par. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (în continuare Tratatul UE).

^[3] Înlocuiește articolul 5 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (în continuare Tratatul CE).

^[4] Înlocuit, pe fond, de articolul 15.

^[5] Înlocuit, pe fond, de articolul 13 alineatul (2).

^[6] Articolul 8 din Tratatul UE în vigoare înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (în continuare Tratatul UE existent) de modificare a Tratatului CE. Modificările respective au fost integrate în acest din urmă tratat și articolul 8 se abrogă. Sub numărul său se introduce o nouă dispoziție.

^[7] Alineatul (4) înlocuiește, pe fond, articolul 191 primul paragraf din Tratatul CE.

^[8] Articolul 9 din Tratatul UE existent de modificare a Tratatului de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Acest din urmă tratat a expirat la 23 iulie 2002. Articolul 9 se abrogă și sub numărul său se introduce o altă dispoziție.

Vechea numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană	Noua numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană
	Articolul 14 ^[9]
	Articolul 15 ^[10]
	Articolul 16 ^[11]
	Articolul 17 ^[12]
	Articolul 18
	Articolul 19 ^[13]
TITLUL IV - DISPOZIȚII DE MODIFICARE A TRATATULUI DE INSTITUIRE A COMUNITĂȚII EUROPENE A ENERGIEI ATOMICE	TITLUL IV - DISPOZIȚII PRIVIND FORMELE DE COOPERARE CONSOLIDATĂ
Articolul 10 (abrogat) ^[14]	Articolul 20 ^[15]
Articolele 27 A - 27 E (înlocuite)	
Articolele 40-40 B (înlocuite)	
Articolele 43-45 (înlocuite)	
TITLUL V - DISPOZIȚII POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ	TITLUL V - DISPOZIȚII GENERALE PRIVIND ACȚIUNEA EXTERNĂ A UNIUNII ȘI DISPOZIȚII SPECIALE PRIVIND POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ
	Capitolul 1 - Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii
	Articolul 21
	Articolul 22
	Capitolul 2 - Dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună
	Secțiunea 1 - Dispoziții comune
	Articolul 23
Articolul 11	Articolul 24
Articolul 12	Articolul 25
Articolul 13	Articolul 26
	Articolul 27
Articolul 14	Articolul 28
Articolul 15	Articolul 29

^[9] – alineatele (1) și (2) înlocuiesc, pe fond, articolul 189 din Tratatul CE;

– alineatele (1)-(3) înlocuiesc, pe fond, articolul 190 alineatele (1)-(3) din Tratatul CE;

– alineatul (1) înlocuiește, pe fond, articolul 192 primul paragraf din Tratatul CE;

– alineatul (4) înlocuiește, pe fond, articolul 197 primul paragraf din Tratatul CE.

^[10] înlocuiește, pe fond, articolul 4.

^[11] – alineatul (1) înlocuiește, pe fond, articolul 202 prima și a doua liniuță din Tratatul CE;

– alineatele (2) și (9) înlocuiesc, pe fond, articolul 203 din Tratatul CE;

– alineatele (4) și (5) înlocuiesc, pe fond, articolul 205 alineatele (2) și (4) din Tratatul CE;

^[12] – alineatul (1) înlocuiește, pe fond, articolul 211 din Tratatul CE;

– alineatele (3) și (7) înlocuiesc, pe fond, articolul 214 din Tratatul CE;

– alineatul 6 înlocuiește, pe fond, articolul 217 alineatele (1), (3) și (4) din Tratatul CE.

^[13] – înlocuiește, pe fond, articolul 220 din Tratatul CE;

– alineatul 2 primul paragraf înlocuiește, pe fond, articolul 221 primul paragraf din Tratatul CE.

^[14] Articolul 10 din Tratatul UE existent de modificare a Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice. Aceste modificări sunt integrate în acest din urmă tratat și articolul 10 se abrogă. Sub numărul său se introduce o altă dispoziție.

^[15] înlocuiește, de asemenea, articolele 11 și 11 A din Tratatul CE.

Vechea numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană	Noua numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană
Articolul 22 (translatat)	Articolul 30
Articolul 23 (translatat)	Articolul 31
Articolul 16	Articolul 32
Articolul 17 (translatat)	Articolul 42
Articolul 18	Articolul 33
Articolul 19	Articolul 34
Articolul 20	Articolul 35
Articolul 21	Articolul 36
Articolul 22 (translatat)	Articolul 30
Articolul 23 (translatat)	Articolul 31
Articolul 24	Articolul 37
Articolul 25	Articolul 38
	Articolul 39
Articolul 47 (translatat)	Articolul 40
Articolul 26 (abrogat)	
Articolul 27 (abrogat)	
Articolul 27 A (înlocuit) ^[16]	Articolul 20
Articolul 27 B (înlocuit) ^[16]	Articolul 20
Articolul 27 C (înlocuit) ^[16]	Articolul 20
Articolul 27 D (înlocuit) ^[16]	Articolul 20
Articolul 27 E (înlocuit) ^[16]	Articolul 20
Articolul 28	Articolul 41
	Secțiunea 2 - Dispoziții privind politica de securitate și apărare comună
Articolul 17 (translatat)	Articolul 42
	Articolul 43
	Articolul 44
	Articolul 45
	Articolul 46
TITLUL VI - DISPOZIȚII PRIVIND COOPERAREA POLIȚIENEASCĂ ȘI JUDICIARĂ ÎN MATERIE PENALĂ (abrogat) ^[17]	
Articolul 29 (înlocuit) ^[18]	
Articolul 30 (înlocuit) ^[19]	
Articolul 31 (înlocuit) ^[20]	
Articolul 32 (înlocuit) ^[21]	
Articolul 33 (înlocuit) ^[22]	

[16] Articolele 27 A-27 E din Tratatul UE existent, referitoare la formele de cooperare consolidată, sunt, de asemenea, înlocuite de articolele 326-334 din TFUE.

[17] Dispozițiile titlului VI din Tratatul UE existent, referitoare la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, sunt înlocuite de dispozițiile părții a treia titlul IV capitolele 1, 4 și 5 din TFUE.

[18] Înlocuit de articolul 67 din TFUE.

[19] Înlocuit de articolele 87 și 88 din TFUE.

[20] Înlocuit de articolele 82, 83 și 85 din TFUE.

[21] Înlocuit de articolul 89 din TFUE.

[22] Înlocuit de articolul 72 din TFUE.

Vechea numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană	Noua numerotare în Tratatul privind Uniunea Europeană
Articolul 34 (abrogat)	
Articolul 35 (abrogat)	
Articolul 36 (înlocuit) ^[23]	
Articolul 37 (abrogat)	
Articolul 38 (abrogat)	
Articolul 39 (abrogat)	
Articolul 40 (înlocuit) ^[24]	Articolul 20
Articolul 40 A (înlocuit) ^[24]	Articolul 20
Articolul 40 B (înlocuit) ^[24]	Articolul 20
Articolul 41 (abrogat)	
Articolul 42 (abrogat)	
TITLUL VII - DISPOZIȚII PRIVIND FORMELE DE COOPERARE CONSOLIDATĂ (înlocuit) ^[25]	TITLUL IV - DISPOZIȚII PRIVIND FORMELE DE COOPERARE CONSOLIDATĂ
Articolul 43 (înlocuit) ^[25]	Articolul 20
Articolul 43 A (înlocuit) ^[25]	Articolul 20
Articolul 43 B (înlocuit) ^[25]	Articolul 20
Articolul 44 (înlocuit) ^[25]	Articolul 20
Articolul 44 A (înlocuit) ^[25]	Articolul 20
Articolul 45 (înlocuit) ^[25]	Articolul 20
TITLUL VIII - DISPOZIȚII FINALE	TITLUL VI - DISPOZIȚII FINALE
Articolul 46 (abrogat)	
	Articolul 47
Articolul 47 (translatat)	Articolul 40
Articolul 48	Articolul 48
Articolul 49	Articolul 49
	Articolul 50
	Articolul 51
	Articolul 52
Articolul 50 (abrogat)	
Articolul 51	Articolul 53
Articolul 52	Articolul 54
Articolul 53	Articolul 55

[23] Înlocuit de articolul 71 din TFUE.

[24] Articolele 40-40 B din Tratatul UE existent, referitoare la formele de cooperare consolidată, sunt, de asemenea, înlocuite de articolele 326-334 din TFUE.

[25] Articolele 43-45 și titlul VII din Tratatul UE existent, referitoare la formele de cooperare consolidată, sunt, de asemenea, înlocuite de articolele 326-334 din TFUE.

B. TRATATUL PRIVIND FUNCȚIONAREA UNIUNII EUROPENE

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
PARTEA ÎNTÂI - PRINCIPIILE	PARTEA ÎNTÂI - PRINCIPIILE
Articolul 1 (abrogat)	Articolul 1
Articolul 2 (abrogat) ^[26]	Titlul I - Categoriile și domeniile de competență ale Uniunii
	Articolul 2
	Articolul 3
	Articolul 4
	Articolul 5
	Articolul 6
	Titlul II - Dispoziții generale
	Articolul 7
Articolul 3 alineatul (1) (abrogat) ^[27]	
Articolul 3 alineatul (2)	Articolul 8
Articolul 4 (translatat)	Articolul 119
Articolul 5 (înlocuit) ^[28]	
	Articolul 9
	Articolul 10
Articolul 6	Articolul 11
Articolul 153 alineatul (2) (translatat)	Articolul 12
	Articolul 13 ^[29]
Articolul 7 (abrogat) ^[30]	
Articolul 8 (abrogat) ^[31]	
Articolul 9 (abrogat)	
Articolul 10 (abrogat) ^[32]	
Articolul 11 (înlocuit) ^[33]	Articolele 326 - 334
Articolul 11 A (înlocuit) ³³	Articolele 326 - 334
Articolul 12 (translatat)	Articolul 18
Articolul 13 (translatat)	Articolul 19
Articolul 14 (translatat)	Articolul 26
Articolul 15 (translatat)	Articolul 27
Articolul 16	Articolul 14
Articolul 255 (translatat)	Articolul 15
Articolul 286 (înlocuit)	Articolul 16

^[26] Înlocuit, pe fond, de articolul 3 din Tratatul UE.

^[27] Înlocuit, pe fond, de articolele 3-6 din TFUE.

^[28] Înlocuit de articolul 5 din Tratatul UE.

^[29] Introducerea părții dispozitive din Protocolul privind protecția și bunăstarea animalelor.

^[30] Înlocuit, pe fond, de articolul 13 din Tratatul UE.

^[31] Înlocuit, pe fond, de articolul 13 din Tratatul UE și de articolul 282 alineatul (1) din TFUE.

^[32] Înlocuit, pe fond, de articolul 4 alineatul (3) din Tratatul UE.

^[33] Înlocuit, de asemenea, de articolul 20 din Tratatul UE.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
	Articolul 17
PARTEA A DOUA - CETĂȚENIA UNIUNII	PARTEA A DOUA - NEDISCRIMINAREA ȘI CETĂȚENIA UNIUNII
Articolul 12 (translatat)	Articolul 18
Articolul 13 (translatat)	Articolul 19
Articolul 17	Articolul 20
Articolul 18	Articolul 21
Articolul 19	Articolul 22
Articolul 20	Articolul 23
Articolul 21	Articolul 24
Articolul 22	Articolul 25
PARTEA A TREIA - POLITICILE COMUNITĂȚII	PARTEA A TREIA - POLITICILE ȘI ACȚIUNILE INTERNE ALE UNIUNII
	Titlul I - Piața internă
Articolul 14 (translatat)	Articolul 26
Articolul 15 (translatat)	Articolul 27
Titlul I - Libera circulație a mărfurilor	Titlul II - Libera circulație a mărfurilor
Articolul 23	Articolul 28
Articolul 24	Articolul 29
Capitolul 1 - Uniunea vamală	Capitolul 1 - Uniunea vamală
Articolul 25	Articolul 30
Articolul 26	Articolul 31
Articolul 27	Articolul 32
Partea a treia titlul X, Cooperarea vamală (translatat)	Capitolul 2 - Uniunea vamală
Articolul 135 (translatat)	Articolul 33
Capitolul 2 - Interzicerea restricțiilor cantitative între statele membre	Capitolul 3 - Interzicerea restricțiilor cantitative între statele membre
Articolul 28	Articolul 34
Articolul 29	Articolul 35
Articolul 30	Articolul 36
Articolul 31	Articolul 37
Titlul II - Agricultură	Titlul III - Agricultură și pescuitul
Articolul 32	Articolul 38
Articolul 33	Articolul 39
Articolul 34	Articolul 40
Articolul 35	Articolul 41
Articolul 36	Articolul 42
Articolul 37	Articolul 43
Articolul 38	Articolul 44
Titlul III - Libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor	Titlul IV - Libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor
Capitolul 1 - Lucrătorii	Capitolul 1 - Lucrătorii
Articolul 39	Articolul 45

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 40	Articolul 46
Articolul 41	Articolul 47
Articolul 42	Articolul 48
Capitolul 2 - Dreptul de stabilire	Capitolul 2 - Dreptul de stabilire
Articolul 43	Articolul 49
Articolul 44	Articolul 50
Articolul 45	Articolul 51
Articolul 46	Articolul 52
Articolul 47	Articolul 53
Articolul 48	Articolul 54
Articolul 294 (translatat)	Articolul 55
Capitolul 3 - Serviciile	Capitolul 3 - Serviciile
Articolul 49	Articolul 56
Articolul 50	Articolul 57
Articolul 51	Articolul 58
Articolul 52	Articolul 59
Articolul 53	Articolul 60
Articolul 54	Articolul 61
Articolul 55	Articolul 62
Capitolul 4 - Capitalurile și plățile	Capitolul 4 - Capitalurile și plățile
Articolul 56	Articolul 63
Articolul 57	Articolul 64
Articolul 58	Articolul 65
Articolul 59	Articolul 66
Articolul 60 (translatat)	Articolul 75
Titlul IV - Vizele, dreptul de azil, imigrarea și alte politici conexe liberei circulații a persoanelor	Titlul V - Spațiul de libertate, securitate și justiție
Articolul 61	Capitolul 1 - Dispoziții generale
	Articolul 67 ^[34]
	Articolul 68
	Articolul 69
	Articolul 70
	Articolul 71 ^[35]
Articolul 64 alineatul 1 (înlocuit)	Articolul 72 ^[36]
	Articolul 73
Articolul 66 (înlocuit)	Articolul 74
Articolul 60 (translatat)	Articolul 75
	Articolul 76
	Capitolul 2 - Politici referitoare la controlul la frontiere, la dreptul de azil și la imigrare
Articolul 62	Articolul 77

[34] Înlocuiește, de asemenea, articolul 29 din Tratatul UE existent.

[35] Înlocuiește articolul 36 din Tratatul UE existent.

[36] Înlocuiește, de asemenea, articolul 33 din Tratatul UE existent.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 63 punctele 1 și 2 și Articolul 64 alineatul (2) ^[37]	Articolul 78
Articolul 63 punctele 3 și 4	Articolul 79
	Articolul 80
Articolul 64 alineatul (1) (înlocuit)	Articolul 72
	Capitolul 3 - Cooperarea judiciară în materie civilă
Articolul 65	Articolul 81
Articolul 66 (înlocuit)	Articolul 74
Articolul 67 (abrogat)	
Articolul 68 (abrogat)	
Articolul 69 (abrogat)	
	Capitolul 4 - Cooperarea judiciară în materie penală
	Articolul 82 ^[38]
	Articolul 83 ^[38]
	Articolul 84
	Articolul 85 ^[38]
	Articolul 86
	Capitolul 5 - Cooperarea polițienească
	Articolul 87 ^[39]
	Articolul 88 ^[39]
	Articolul 89 ^[40]
Titlul V - Transporturile	Titlul VI - Transporturile
Articolul 70	Articolul 90
Articolul 71	Articolul 91
Articolul 72	Articolul 92
Articolul 73	Articolul 93
Articolul 74	Articolul 94
Articolul 75	Articolul 95
Articolul 76	Articolul 96
Articolul 77	Articolul 97
Articolul 78	Articolul 98
Articolul 79	Articolul 99
Articolul 80	Articolul 100
Titlul VI - Regulile comune de concurență, impozitarea și apropierea legislațiilor	Titlul VII - Regulile comune de concurență, impozitarea și apropierea legislațiilor
Capitolul 1 - Regulile de concurență	Capitolul 1 - Regulile de concurență
Secțiunea 1 - Regulile aplicabile întreprinderilor	Secțiunea 1 - Regulile aplicabile întreprinderilor
Articolul 81	Articolul 101
Articolul 82	Articolul 102

^[37] Articolul 63 punctele 1 și 2 din Tratatul CE este înlocuit de articolul 63 alineatele (1) și (2) din TFUE, iar articolul 64 alineatul (2) este înlocuit de articolul 63 alineatul (3) din TFUE.

^[38] Înlocuiește articolul 31 din Tratatul UE existent.

^[39] Înlocuiește articolul 30 din Tratatul UE existent.

^[40] Înlocuiește articolul 32 din Tratatul UE existent.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 83	Articolul 103
Articolul 84	Articolul 104
Articolul 85	Articolul 105
Articolul 86	Articolul 106
Secțiunea 2 - Ajutoarele de stat	Secțiunea 2 - Ajutoarele de stat
Articolul 87	Articolul 107
Articolul 88	Articolul 108
Articolul 89	Articolul 109
Capitolul 2 - Dispoziții fiscale	Capitolul 2 - Dispoziții fiscale
Articolul 90	Articolul 110
Articolul 91	Articolul 111
Articolul 92	Articolul 112
Articolul 93	Articolul 113
Capitolul 3 - Aproximarea legislațiilor	Capitolul 3 - Aproximarea legislațiilor
Articolul 95 (translatat)	Articolul 114
Articolul 94 (translatat)	Articolul 115
Articolul 96	Articolul 116
Articolul 97	Articolul 117
	Articolul 118
Titlul VII - Politica economică și monetară	Titlul VIII - Politica economică și monetară
Articolul 4 (translatat)	Articolul 119
Capitolul 1 - Politica economică	Capitolul 1 - Politica economică
Articolul 98	Articolul 120
Articolul 99	Articolul 121
Articolul 100	Articolul 122
Articolul 101	Articolul 123
Articolul 102	Articolul 124
Articolul 103	Articolul 125
Articolul 104	Articolul 126
Capitolul 2 - Politica monetară	Capitolul 2 - Politica monetară
Articolul 105	Articolul 127
Articolul 106	Articolul 128
Articolul 107	Articolul 129
Articolul 108	Articolul 130
Articolul 109	Articolul 131
Articolul 110	Articolul 132
Articolul 111 alineatele (1) - (3) și 5 (translatate)	Articolul 219
Articolul 111 alineatul 4 (translatat)	Articolul 138
	Articolul 133
Capitolul 3 - Dispoziții privind instituțiile	Capitolul 3 - Dispoziții privind instituțiile
Articolul 112 (translatat)	Articolul 283
Articolul 113 (translatat)	Articolul 294
Articolul 114	Articolul 134
Articolul 115	Articolul 135

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
	Capitolul 4 - Dispoziții privind statele membre a căror monedă este euro
	Articolul 136
	Articolul 137
Articolul 111 alineatul (4) (translatat)	Articolul 138
Capitolul 4 - Dispoziții tranzitorii	Capitolul 5 - Dispoziții tranzitorii
Articolul 116 (abrogat)	
	Articolul 139
Articolul 117 alineatele (1), (2) liniuța a șasea și (3) - (9) (abrogate)	
Articolul 117 alineatul (2) primele cinci liniuțe (translatate)	Articolul 141 alineatul (2)
Articolul 121 alineatul (1) (translatat)	Articolul 140 ^[41]
Articolul 122 alineatul (2) a doua teză (translatat)	
Articolul 123 alineatul (5) (translatat)	
Articolul 118 (abrogat)	
Articolul 123 alineatul (3) (translatat)	Articolul 141 ^[42]
Articolul 117 alineatul (2) primele cinci liniuțe (translatat)	
Articolul 124 alineatul (1) (translatat)	Articolul 142
Articolul 119	Articolul 143
Articolul 120	Articolul 144
Articolul 121 alineatul (1) (translatat)	Articolul 140 alineatul (1)
Articolul 121 alineatele (2) - (4) (abrogate)	
Articolul 122 alineatele (1), (2) prima teză, (3), (4), (5) și (6) (abrogate)	
Articolul 122 alineatul (2) a doua teză (translatat)	Articolul 140 alineatul (2) primul paragraf
Articolul 123 alineatele (1), (2) și (4) (abrogate)	
Articolul 123 alineatul (3) (translatat)	Articolul 141 alineatul (1)
Articolul 123 alineatul (5) (translatat)	Articolul 140 alineatul (3)
Articolul 124 alineatul (1) (translatat)	Articolul 142
Articolul 124 alineatul (2) (abrogat)	
Titlul VIII - Ocuparea forței de muncă	Titlul IX - Ocuparea forței de muncă
Articolul 125	Articolul 145
Articolul 126	Articolul 146
Articolul 127	Articolul 147
Articolul 128	Articolul 148
Articolul 129	Articolul 149

[41] – Articolul 140 alineatul (1) preia articolul 121 alineatul (1).

– Articolul 140 alineatul (2) preia articolul 122 alineatul (2) a doua teză.

– Articolul 140 alineatul (3) preia articolul 123 alineatul (5).

[42] – Articolul 141 alineatul (1) preia articolul 123 alineatul (3).

– Articolul 141 alineatul (2) preia articolul 117 alineatul (2) primele cinci liniuțe.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 130	Articolul 150
Titlul IX - Politica comercială comună (translatat)	Partea a cincea titlul II Politica comercială comună
Articolul 131 (translatat)	Articolul 206
Articolul 132 (abrogat)	
Articolul 133 (translatat)	Articolul 207
Articolul 134 (abrogat)	
Titlul X - Cooperarea vamală (translatat)	Partea a treia titlul II capitolul 2, Cooperarea vamală
Articolul 135 (translatat)	Articolul 33
Titlul XI - Politica socială, educația, formarea profesională și tineretul	Titlul X - Politica socială
Capitolul 1 - Dispoziții sociale (abrogat)	
Articolul 136	Articolul 151
	Articolul 152
Articolul 137	Articolul 153
Articolul 138	Articolul 154
Articolul 139	Articolul 155
Articolul 140	Articolul 156
Articolul 141	Articolul 157
Articolul 142	Articolul 158
Articolul 143	Articolul 159
Articolul 144	Articolul 160
Articolul 145	Articolul 161
Capitolul 2 - Fondul social european	Titlul XI - Fondul social european
Articolul 146	Articolul 162
Articolul 147	Articolul 163
Articolul 148	Articolul 164
Capitolul 3 - Educația, formarea profesională și tineretul	Titlul XII - Educația, formarea profesională, tineretul și sportul
Articolul 149	Articolul 165
Articolul 150	Articolul 166
Titlul XII - Cultura	Titlul XIII - Cultura
Articolul 151	Articolul 167
Titlul XIII - Sănătatea	Titlul XIV - Sănătatea
Articolul 152	Articolul 168
Titlul XIV - Protecția consumatorilor	Titlul XV - Protecția consumatorilor
Articolul 153 alineatele (1), (3), (4) și (5)	Articolul 169
Articolul 153 alineatul (2) (translatat)	Articolul 12
Titlul XV - Rețelele transeuropene	Titlul XVI - Rețelele transeuropene
Articolul 154	Articolul 170
Articolul 155	Articolul 171
Articolul 156	Articolul 172
Titlul XVI - Industria	Titlul XVII - Industria
Articolul 157	Articolul 173

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Titlul XVII - Coeziunea economică și socială	Titlul XVIII - Coeziunea economică, socială și teritorială
Articolul 158	Articolul 174
Articolul 159	Articolul 175
Articolul 160	Articolul 176
Articolul 161	Articolul 177
Articolul 162	Articolul 178
Titlul XVIII - Cercetarea și dezvoltarea tehnologică	Titlul XIX - Cercetarea, dezvoltarea tehnologică și spațiul
Articolul 163	Articolul 179
Articolul 164	Articolul 180
Articolul 165	Articolul 181
Articolul 166	Articolul 182
Articolul 167	Articolul 183
Articolul 168	Articolul 184
Articolul 169	Articolul 185
Articolul 170	Articolul 186
Articolul 171	Articolul 187
Articolul 172	Articolul 188
	Articolul 189
Articolul 173	Articolul 190
Titlul XIX - Mediul	Titlul XX - Mediul
Articolul 174	Articolul 191
Articolul 175	Articolul 192
Articolul 176	Articolul 193
	Titlul XXI - Energia
	Articolul 194
	Titlul XXII - Turismul
	Articolul 195
	Titlul XXIII - Protecția civilă
	Articolul 196
	Titlul XXIV - Cooperarea administrativă
	Articolul 197
Titlul XX - Cooperarea pentru dezvoltare (translatat)	Partea a cincea titlul III capitolul 1, Cooperarea pentru dezvoltare
Articolul 177 (translatat)	Articolul 208
Articolul 178 (abrogat) ^[43]	
Articolul 179 (translatat)	Articolul 209
Articolul 180 (translatat)	Articolul 210
Articolul 181 (translatat)	Articolul 211
Titlul XXI - Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe (translatat)	Partea a cincea titlul III capitolul 2, Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe

[43] Înlocuit, pe fond, de articolul 208 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din TFUE.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 181 A (translatat)	Articolul 212
PARTEA A PATRA - ASOCIEREA ȚĂRILOR ȘI TERITORIILOR DE PESTE MĂRI	PARTEA A PATRA - ASOCIEREA ȚĂRILOR ȘI TERITORIILOR DE PESTE MĂRI
Articolul 182	Articolul 198
Articolul 183	Articolul 199
Articolul 184	Articolul 200
Articolul 185	Articolul 201
Articolul 186	Articolul 202
Articolul 187	Articolul 203
Articolul 188	Articolul 204
	PARTEA A CINCEA - ACȚIUNEA EXTERNĂ A UNIUNII
	Titlul I - Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii
	Articolul 205
Partea a treia titlul IX, Politica comercială comună (translatat)	Titlul II - Politica comercială comună
Articolul 131 (translatat)	Articolul 206
Articolul 133 (translatat)	Articolul 207
	Titlul III - Cooperarea cu țările terțe și ajutorul umanitar
Partea a treia titlul XX, Cooperarea pentru dezvoltare (translatat)	Capitolul 1 - Cooperarea pentru dezvoltare
Articolul 177 (translatat)	Articolul 208 ^[44]
Articolul 179 (translatat)	Articolul 209
Articolul 180 (translatat)	Articolul 210
Articolul 181 (translatat)	Articolul 211
Partea a treia titlul XXI, Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe (translatat)	Capitolul 2 - Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe
Articolul 181 A (translatat)	Articolul 212
	Articolul 213
	Capitolul 3 - Ajutorul umanitar
	Articolul 214
Articolul 301 (înlocuit)	Titlul IV - Măsurile restrictive
	Articolul 215
	Titlul V - Acordurile internaționale
Articolul 310 (translatat)	Articolul 216
Articolul 300 (înlocuit)	Articolul 217
Articolul 111 alineatele (1) - (3) și (5) (translatate)	Articolul 218
	Articolul 219
	Titlul VI - Relațiile Uniunii cu organizațiile internaționale și țările terțe și delegații ale Uniunii
Articolele 302 - 304 (înlocuite)	Articolul 220
	Articolul 221

[44] Alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză înlocuiește, pe fond, articolul 178 din Tratatul CE.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
PARTEA A CINCEA - INSTITUȚIILE COMUNITĂȚII	Titlul VII - Clauza de solidaritate Articolul 222
Titlul I - Dispoziții instituționale	PARTEA A ȘASEA - DISPOZIȚII INSTITUȚIONALE ȘI FINANCIARE
Capitolul 1 - Instituțiile	Titlul I - Dispoziții instituționale
Secțiunea 1 - Parlamentul European	Capitolul 1 - Instituțiile
Articolul 189 (abrogat) ^[45]	Secțiunea 1 - Parlamentul European
Articolul 190 alineatele (1) - (3) (abrogate) ^[46]	
Articolul 190 alineatele (4) și (5)	Articolul 223
Articolul 191 primul paragraf (abrogat) ^[47]	
Articolul 191 al doilea paragraf	Articolul 224
Articolul 192 primul paragraf (abrogat) ^[48]	
Articolul 192 al doilea paragraf	Articolul 225
Articolul 193	Articolul 226
Articolul 194	Articolul 227
Articolul 195	Articolul 228
Articolul 196	Articolul 229
Articolul 197 primul paragraf (abrogat) ^[49]	
Articolul 197 al doilea, al treilea și al patrulea paragraf	Articolul 230
Articolul 198	Articolul 231
Articolul 199	Articolul 232
Articolul 200	Articolul 233
Articolul 201	Articolul 234
	Secțiunea 2 - Consiliul European
	Articolul 235
	Articolul 236
Secțiunea 2 - Consiliul	Secțiunea 3 - Consiliul
Articolul 202 (abrogat) ^[50]	
Articolul 203 (abrogat) ^[51]	Articolul 237
Articolul 204	
Articolul 205 alineatele (2) și (4) (abrogate) ^[52]	Articolul 238
Articolul 205 alineatele (1) și (3)	Articolul 239
Articolul 206	Articolul 240
Articolul 207	Articolul 241
Articolul 208	

[45] Înlocuit, pe fond, de articolul 14 alineatele (1) și (2) din Tratatul UE.

[46] Înlocuit, pe fond, de articolul 14 alineatele (2) și (3), din Tratatul UE.

[47] Înlocuit, pe fond, de articolul 11 alineatul (4) din Tratatul UE.

[48] Înlocuit, pe fond, de articolul 14 alineatul (1) din Tratatul UE.

[49] Înlocuit, pe fond, de articolul 14 alineatul (4) din Tratatul UE.

[50] Înlocuit, pe fond, de articolul 16 alineatul (1) din Tratatul UE și de articolele 290 și 291 din TFUE.

[51] Înlocuit, pe fond, de articolul 16 alineatele (2) și (9) din Tratatul UE.

[52] Înlocuit, pe fond, de articolul 16 alineatele (4) și (5) din Tratatul UE.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 209	Articolul 242
Articolul 210	Articolul 243
Secțiunea 3 - Comisia	Secțiunea 4 - Comisia
Articolul 211 (abrogat) ^[53]	Articolul 244
Articolul 212 (translatat)	Articolul 249 alineatul (2)
Articolul 213	Articolul 245
Articolul 214 (abrogat) ^[54]	Articolul 246
Articolul 215	Articolul 247
Articolul 216	Articolul 248
Articolul 217 alineatele (1), (3) și (4) (abrogate) ^[55]	Articolul 249
Articolul 217 alineatul (2)	Articolul 250
Articolul 218 alineatul (1) (abrogat) ^[56]	Secțiunea 5 - Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Articolul 218 alineatul (2)	
Articolul 219	
Secțiunea 4 - Curtea de Justiție	
Articolul 220 (abrogat) ^[57]	
Articolul 221 primul paragraf (abrogat) ^[58]	
Articolul 221 al doilea și al treilea paragraf	Articolul 251
Articolul 222	Articolul 252
Articolul 223	Articolul 253
Articolul 224 ^[59]	Articolul 254
	Articolul 255
Articolul 225	Articolul 256
Articolul 225 A	Articolul 257
Articolul 226	Articolul 258
Articolul 227	Articolul 259
Articolul 228	Articolul 260
Articolul 229	Articolul 261
Articolul 229 A	Articolul 262
Articolul 230	Articolul 263
Articolul 231	Articolul 264
Articolul 232	Articolul 265
Articolul 233	Articolul 266
Articolul 234	Articolul 267
Articolul 235	Articolul 268

[53] Înlocuit, pe fond, de articolul 17 alineatul (1) din Tratatul UE.

[54] Înlocuit, pe fond, de articolul 17 alineatele (3) și (7) din Tratatul UE.

[55] Înlocuit, pe fond, de articolul 17 alineatul (6) din Tratatul UE.

[56] Înlocuit, pe fond, de articolul 295 din TFUE.

[57] Înlocuit, pe fond, de articolul 19 din Tratatul UE.

[58] Înlocuit, pe fond, de articolul 19 alineatul (2) primul paragraf din Tratatul UE.

[59] La primul paragraf, prima teză este înlocuită, pe fond, de articolul 19 alineatul (2) al doilea paragraf din

Vechea numerotare în Tratatul de înființare a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
	Articolul 269
Articolul 236	Articolul 270
Articolul 237	Articolul 271
Articolul 238	Articolul 272
Articolul 239	Articolul 273
Articolul 240	Articolul 274
	Articolul 275
	Articolul 276
Articolul 241	Articolul 277
Articolul 242	Articolul 278
Articolul 243	Articolul 279
Articolul 244	Articolul 280
Articolul 245	Articolul 281
	Secțiunea 6 - Banca Centrală Europeană
	Articolul 282
Articolul 112 (translatat)	Articolul 283
Articolul 113 (translatat)	Articolul 284
Secțiunea 5 - Curtea de Conturi	Secțiunea 7 - Curtea de Conturi
Articolul 246	Articolul 285
Articolul 247	Articolul 286
Articolul 248	Articolul 287
Capitolul 2 - Dispoziții comune mai multor instituții	Capitolul 2 - Actele juridice ale Uniunii, proceduri de adoptare și alte dispoziții
	Secțiunea 1 - Actele juridice ale Uniunii
Articolul 249	Articolul 288
	Articolul 289
	Articolul 290 ^[60]
	Articolul 291 ^[60]
	Articolul 292
	Secțiunea 2 - Proceduri de adoptare a actelor și alte dispoziții
Articolul 250	Articolul 293
Articolul 251	Articolul 294
Articolul 252 (abrogat)	
	Articolul 295
Articolul 253	Articolul 296
Articolul 254	Articolul 297
	Articolul 298
Articolul 255 (translatat)	Articolul 15
Articolul 256	Articolul 299
	Capitolul 2 - Organele consultative ale Uniunii
	Articolul 300

^[60] Înlocuiește, pe fond, articolul 202 a treia liniuță din Tratatul CE.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Capitolul 3 - Comitetul Economic și Social	Secțiunea 1 - Comitetul Economic și Social
Articolul 257 (abrogat) ^[61]	
Articolul 258 primul, al doilea și al patrulea paragraf ^[62]	Articolul 301
Articolul 258 al treilea paragraf (abrogat) ^[64]	
Articolul 259	Articolul 302
Articolul 260	Articolul 303
Articolul 261 (abrogat)	
Articolul 262	Articolul 304
Capitolul 4 - Comitetul Regiunilor	Secțiunea 2 - Comitetul Regiunilor
Articolul 263 primul și al cincilea paragraf (abrogat) ^[63]	
Articolul 263 al doilea, al treilea și al patrulea paragraf	Articolul 305
Articolul 264	Articolul 306
Articolul 265	Articolul 307
Capitolul 5 - Banca Europeană de Investiții	Capitolul 4 - Banca Europeană de Investiții
Articolul 266	Articolul 308
Articolul 267	Articolul 309
Titlul II - Dispoziții financiare	Titlul II - Dispoziții financiare
Articolul 268	Articolul 310
Articolul 269	Capitolul 1 - Resursele proprii ale Uniunii
Articolul 270 (abrogat) ^[64]	Articolul 311
	Capitolul 2 - Cadrul financiar multianual
	Articolul 312
	Capitolul 3 - Bugetul anual al Uniunii*
Articolul 272 alineatul (1) (translatat)	Articolul 313
Articolul 271 (translatat)	Articolul 316
Articolul 272 alineatul (1) (translatat)	Articolul 313
Articolul 272 alineatele (2) - (10)	Articolul 314
Articolul 273	Articolul 315
Articolul 271 (translatat)	Articolul 316
	Capitolul 4 - Execuția bugetului și descărcarea
Articolul 274	Articolul 317
Articolul 275	Articolul 318
Articolul 276	Articolul 319
	Capitolul 5 - Dispoziții comune
Articolul 277	Articolul 320
Articolul 278	Articolul 321

[61] Înlocuit, pe fond, de articolul 300 alineatul (2) din TFUE.

[62] Înlocuit, pe fond, de articolul 300 alineatul (4) din TFUE.

[63] Înlocuit, pe fond, de articolul 300 alineatele (3) și (4) din TFUE.

[64] Înlocuit, pe fond, de articolul 310 alineatul (4) din TFUE.

Vechea numerotare în Tratatul de înstituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 279	Articolul 322 Articolul 323 Articolul 324 Capitolul 6 - Combaterea fraudei
Articolul 280	Articolul 325 Titlul III - Formele de cooperare consolidată
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 326 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 327 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 328 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 329 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 330 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 331 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 332 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 333 ^[65]
Articolele 11 și 11 A (înlocuite)	Articolul 334 ^[65]
PARTEA A ȘASEA - DISPOZIȚII GENERALE ȘI FINALE	PARTEA A ȘAPTEA - DISPOZIȚII GENERALE ȘI FINALE
Articolul 281 (abrogat) ^[66]	
Articolul 282	Articolul 335
Articolul 283	Articolul 336
Articolul 284	Articolul 337
Articolul 285	Articolul 338
Articolul 286 (înlocuit)	Articolul 16
Articolul 287	Articolul 339
Articolul 288	Articolul 340
Articolul 289	Articolul 341
Articolul 290	Articolul 342
Articolul 291	Articolul 343
Articolul 292	Articolul 344
Articolul 293 (abrogat)	
Articolul 294 (translatat)	Articolul 55
Articolul 295	Articolul 345
Articolul 296	Articolul 346
Articolul 297	Articolul 347
Articolul 298	Articolul 348
Articolul 299 alineatul (1) (abrogat) ^[67]	
Articolul 299 alineatul (2) al doilea, al treilea și al patrulea paragraf	Articolul 349
Articolul 299 alineatul (2) primul paragraf și alineatele (3) - (6) (translatat)	Articolul 355
Articolul 300 (înlocuit)	Articolul 218

^[65] Înlocuiește, de asemenea, articolele 27 A-27 E, articolele 40-40 B și articolele 43-45 din Tratatul UE existent.

^[66] Înlocuit, pe fond, de articolul 47 din Tratatul UE.

^[67] Înlocuit, pe fond, de articolul 52 din Tratatul UE.

Vechea numerotare în Tratatul de instituire a Comunității Europene	Noua numerotare în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Articolul 301 (înlocuit)	Articolul 215
Articolul 302 (înlocuit)	Articolul 220
Articolul 303 (înlocuit)	Articolul 220
Articolul 304 (înlocuit)	Articolul 220
Articolul 305 (abrogat)	
Articolul 306	Articolul 350
Articolul 307	Articolul 351
Articolul 308	Articolul 352
	Articolul 353
Articolul 309	Articolul 354
Articolul 310 (translatat)	Articolul 217
Articolul 311 (abrogat) ^[68]	
Articolul 299 alineatul (2) primul paragraf și alineatele (3) - (6) (translatat)	Articolul 355
Articolul 312	Articolul 356
Dispoziții finale	
Articolul 313	Articolul 357
	Articolul 358
Articolul 314 (abrogat) ^[69]	

^[68] Înlocuit, pe fond, de articolul 51 din Tratatul UE.

^[69] Înlocuit, pe fond, de articolul 55 din Tratatul UE.

Simplitatea și naturalețea denumirii oferite acestei lucrări – *Dreptul Uniunii Europene* – intră în antiteză cu complexitatea și amploarea conținutului său, evidențiindu-se prin aceasta importanța, influența și prezența constantă a materiei dreptului Uniunii Europene în viața oricărei persoane.

Acest *best-seller internațional* captează nu numai interesul celor pasionați de această ramură a dreptului, ci și al practicienilor și studenților care, având această lucrare la dispoziție, pot înțelege, aprofunda și aplica cu succes normele Uniunii Europene.

Lucrarea în forma ei originală se află la cea de-a șasea ediție, Editura Hamangiu publicând inițial traducerea ediției a patra în anul 2009. Având în vedere succesul de care s-a bucurat în rândul cititorilor români, s-a decis publicarea traducerii ediției a șasea a cărții, sub îngrijirea și coordonarea dnei Beatrice Andreșan-Grigoriu, formator INM la disciplina Dreptul Uniunii Europene.

Prin intermediul opiniilor autorilor, jurisprudenței bogate și doctrinei relevante, această ediție realizează o analiză clară și profundă a tuturor aspectelor legate de dreptul european în era post-Lisabona. Cu toate acestea, este de precizat că acest comentariu practic nu neglijează aspectele importante anterioare Tratatului de la Lisabona, efectuând comparații utile înțelegerii corecte a evoluției dispozițiilor dreptului UE. Astfel, sprijinindu-se pe reputația de neegalat ca text de referință în studiul acestei materii, lucrarea analizează în detaliu impactul pe care Tratatul de la Lisabona l-a produs asupra dreptului Uniunii Europene, oferind cititorilor o viziune clară a modificărilor aduse și a modului în care peisajul juridic și politic s-a dezvoltat ca urmare a acestora.

Multe dintre capitole au fost în mod substanțial sau în întregime rescrise, inclusiv cele în domenii-cheie, cum ar fi instituțiile Uniunii Europene, instrumentele juridice și ierarhia normelor, competența, precum și mecanismele de luare a deciziilor. În plus, capitolul privind libera circulație a capitalurilor și Uniunea Economică și Monetară a fost restructurat pentru a include o discuție detaliată a problemelor legate de criza financiară, iar lucrarea include un nou capitol privind dreptul penal al UE. Printre elementele de evoluție recentă importantă, lucrarea tratează, în a șasea ediție: Avizul nr. 2/2013 privind aderarea UE la CEDO; implicațiile alegerilor pentru Parlamentul European pentru relația dintre Comisie, Parlament și Consiliu; Strategiile adoptate de noul președinte al Comisiei și echipa sa.

Preț: 300 lei

reduceri de până la 30%
pentru comenzi on line

www.hamangiu.ro

ISBN 978-606-27-0775-0



9 786062 707750